

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1876

Panamá, 29 de diciembre de 2021

Proceso Contencioso Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal actuando en nombre y representación de Gaspar Eduardo Enseñat Flores, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Número 859-2019-DG de 29 de abril de 2019, emitida por la Caja de Seguro Social, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en los que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo Octavo: Es cierto como viene expuesto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 42 del expediente judicial).

Vigésimo Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Trigésimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

## II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante sostiene que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes normas:

**A.** Los artículos 153, 159 y 161 del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley No. 23 de

2017, adoptado y ordenado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, los que establecen respectivamente señalan: el tiempo en que prescribe la persecución de las faltas administrativas; el procedimiento para recurrir al uso de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario y la formulación de los cargos deberá ser por escrito siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público (Cfr. fojas 13 a 15 del expediente judicial).

**B.** Los artículos 105, 107, 110 (numeral 4) y 136 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, aprobado a través de la Resolución No. 35,888-A-2004 de 15 de junio de 2004, publicado en la Gaceta Oficial No. 25,106 de 2 de agosto de 2004, los cuales indica que la comisión de una falta da lugar a una sanción y el concepto de reincidencia; señala que de la comisión de las faltas, debe haber un informe escrito del jefe inmediato; así también que la destitución del cargo será aplicada en forma directa por el Director General de la entidad, en los casos previstos en el artículo 55 del reglamento y el cuadro de las sanciones tipificadas, las que serán aplicadas de manera progresiva y considerando la naturaleza de la falta (Cfr. fojas 16 a 18 del expediente judicial).

**C.** Los artículos 34 y 155 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que establece normas que se refieren, respectivamente, a los principios que comprenden al procedimiento administrativo genera entre estos, el de estricta legalidad y el debido proceso; la necesidad de motivar los actos administrativos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 18 y 19 del expediente judicial).

**D.** El artículo 45-A de la Ley No. 42 de 27 de agosto de 1999, adicionado por la Ley No. 15 de 31 de mayo de 2016, que establece que la persona con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido, salvo que el superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial).

### III. Breves antecedentes.

Según las constancias procesales, mediante la Resolución Número 859-2019-DG de 29 de abril de 2019, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social, resolvió destituir a Gaspar Eduardo Enseñat Flores, del cargo que ocupaba como Analista de Personal I, en esa entidad. Dicho acto administrativo le fue notificado al recurrente el día 30 de abril de 2019 (Cfr. fojas 21 a 25 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el actor presentó un recurso de apelación, el cual fue decidido mediante la Resolución No. 54,196-2020-J.D. de 27 de octubre de 2020, que confirma el contenido de la decisión recurrida, quedando así agotada la vía gubernativa. Esta resolución le fue notificada al apoderado judicial del actor el 13 de abril de 2021 (Cfr. fojas 39 a 42 del expediente administrativo).

Una vez agotada la vía gubernativa en la forma antes descrita, el 14 de junio de 2021, Gaspar Eduardo Enseñat Flores ha promovido, ante la Sala Tercera la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que es nulo, por ilegal, el acto administrativo a través del cual se destituyó al prenombrado del cargo que ocupaba en la Caja de Seguro Social, así como su acto confirmatorio, y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución el reintegro al cargo que ocupaba en esa entidad y se ordene el pago de los salarios desde la fecha de su destitución hasta que se haga efectivo su reintegro (Cfr. fojas 4-5 y 20 del expediente judicial).

### IV. Argumentos del actor.

A juicio del apoderado judicial del recurrente, la entidad demandada incurrió en una actuación violatoria, ya que al aplicar las normas y los numerales contemplados como fundamento en el acto acusado, se le debían formular cargos por escrito y realizar una investigación, la cual no debía durar más de quince (15) días hábiles; así como también

antes de recurrir a la destitución, debió habersele impuesto de manera progresiva las sanciones; es decir que haya sido sancionado anteriormente por las mismas faltas de ahí que considera que se violó el principio de progresividad contenido en la norma reglamentaria (Cfr. fojas 13 a 16 del expediente judicial).

También, destaca el recurrente que el acto atacado de ilegal, dictado por la institución de seguridad social, infringe el principio de progresividad que señala el Reglamento Interno de Personal de esa entidad, ya que no establece en que fechas, casos y naturaleza de las faltas ha incurrido de manera reincidente, por lo que considera no le es aplicable la destitución como la sanción más grave (Cfr. fojas 17 a 18 del expediente judicial).

En esa línea, también indica el actor que al emitirse la resolución administrativa cuestionada, la entidad estaba en la obligación de propiciar que el acto de desvinculación se diera en estricto apego al principio de legalidad y que se cumpliera el debido proceso y que el mismo debía estar debidamente motivado ya que no expresa las razones por las cuales se terminó la relación laboral (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Por último, reclama el accionante que se encuentra amparado por la Ley No. 42 de 1999, reformada por la Ley No. 15 de 31 de mayo de de 2016, ya que es padre y tutor de un niño discapacitado, que presenta una condición de autismo, situación que no fue tomada en consideración al momento de ser destituido, por lo que considera que la entidad infringió el debido proceso, debido a que no se le acredita causal reconocida por la ley (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial).

V. Descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

Frente a los argumentos expuestos por el accionante, este Despacho procederá a analizar de manera conjunta los cargos de infracción formulados en contra de la Resolución Numero 859-2019-DG de 29 de abril de 2019, advirtiendo que al efectuar un juicio

valorativo de las constancias visibles en autos, puede concluirse que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por el apoderado judicial de Gaspar Eduardo Enseñat Flores, con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento, tal como se detalla a continuación.

#### 5.1. Inicio del Proceso Disciplinario.

Conforme está sentado en autos, la Sección de Análisis del Departamento de Ingresos, Cambios y Separaciones, de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la entidad demandada, recibió el Informe Secretarial No. ICyS-SdeA-550-2018, del 27 de julio del 2018, mediante el cual se instruyó investigar al servidor público Gaspar Eduardo Enseñat Flores, Analista II, por presuntamente vulnerar preceptos establecidos en el Reglamento Interno de Personal, entre otras, la desobediencia y falta de cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales que regulan las actividades de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

En esa misma línea, la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos ordenó mediante la Providencia No. ICyS-SdeA-P-194-2018, calendada 20 de septiembre de 2018, iniciar una investigación, con la finalidad de recabar las pruebas necesarias que permitiesen demostrar la responsabilidad o no del prenombrado servidor público y de ser necesario aplicar las sanciones que en Derecho correspondieran. Vale indicar que la providencia en mención le fue notificada al hoy demandante el 24 de septiembre de 2018 (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Producto de las investigaciones realizadas, queda evidenciado que en los casos de las ex funcionarias Yasmira Jamieson y María Guerrero, entre otros, el servidor público Gaspar E. Enseñat. F., ejecutó su trabajo en forma incorrecta y negligente al no tomar las acciones administrativas de personal para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Reglamento Interno de Personal, lo cual trajo como consecuencia un retraso injustificado de los reportes administrativos asignados a él, y aún peor, la afectación en

cuanto a los cobros indebidos por los servidores públicos que incurrieron en las supuestas faltas administrativas (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

#### 5.2. Faltas Administrativas.

Como resultado de lo anterior, la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, señaló que Gaspar Eduardo Enseñat Flores, cometió en una serie actuaciones incurriendo en las faltas establecidas en el artículo 20 (numerales 6, 7 y 26); el artículo 21 (numeral 11), en concordancia con los numerales 1, 11 y 35, de Cuadro de Aplicación de Sanciones del Reglamento Interno de Personal, que se citan a continuación para mejor referencia.

"ARTICULO 20: Son deberes y obligaciones de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social los siguientes:

...

6. Ejecutar el trabajo en forma correcta y honesta, con la dedicación y diligencia que el cargo requiere y mantener al día las labores que le han sido encomendadas.

7. Acatar las órdenes e instrucciones que le impartan sus superiores jerárquicos, de acuerdo con las necesidades, prioridades y urgencias del servicio, siempre y cuando no contradigan los procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos, que no atenten contra su honra, dignidad y se encuentren acorde a las funciones para las cuales ha sido nombrado o asignado.

...

26. Atender los asuntos de su competencia dentro de los términos estipulados en la programación de trabajo y los procedimientos establecidos.

..."

"ARTICULO 21: Se prohíbe a los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, lo siguiente:

...

11. Retardar o favorecer injustificadamente el trámite de asuntos oficiales, o la prestación del servicio que corresponde de acuerdo a las funciones de su cargo."

#### "Cuadro de Aplicación de Sanciones.

1. Ejecutar el Trabajo propio del cargo, en forma incorrecta, deficiente o negligente

En concordancia con el art. 20, numeral 6.

...

11. Desobediencia o negativa injustificada a cumplir una orden de trabajo clara, dada por el superior inmediato u otro jefe encargado del trabajo del empleado.

En concordancia con el art. 20, numeral 7.

...

35. Retardar, negar o favorecer injustificadamente, el trámite de asuntos oficiales, o la prestación del servicio que corresponde, de acuerdo a las funciones del cargo.

En concordancia con el art. 21, numeral 11.

..."

En ese mismo sentido, quedó demostrado que el actor transgredió los artículos 4, 5, 6, 8, 15, 20 y 26 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, los cuales disponen; lo que a seguidas se cita:

"Artículo 4: PRUDENCIA. El servidor público debe actuar con pleno conocimiento de las materias sometidas a su consideración y con la misma diligencia que un buen administrador emplearía para con sus propios bienes, dado que el ejercicio de la función pública debe inspirar confianza en la comunidad. Asimismo, debe evitar acciones que pudieran poner en riesgo la finalidad de la función pública, el patrimonio del Estado o la imagen que debe tener la sociedad respecto de sus servidores.

"Artículo 5: JUSTICIA. El servidor público debe tener permanente disposición para el cumplimiento de sus funciones y coadyuvará la realización plena de los derechos que goza el ciudadano en sus relaciones con el Estado.

"Artículo 6: TEMPLANZA. El servidor público debe desarrollar sus funciones con respeto y sobriedad, usando las prerrogativas inherentes a su cargo y los medios de que dispone únicamente para el cumplimiento de sus funciones y deberes. Asimismo, debe evitar cualquier ostentación que pudiera poner en duda su honestidad o su disposición para el cumplimiento de los deberes propios de su cargo.

"Artículo 8: RESPONSABILIDAD. El servidor público debe hacer un esfuerzo honesto para cumplir cabalmente sus deberes. Cuanto más elevado sea el cargo que ocupa un servidor público, mayor es su responsabilidad para el cumplimiento de las disposiciones de este Código Uniforme de Ética.

"Artículo 15: LEGALIDAD. El servidor público debe sujetar su actuación a la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que regulan su actividad, y en caso de duda procurará el asesoramiento correspondiente. También debe observar en todo momento un comportamiento tal que, examinada su conducta, ésta no pueda ser objeto de reproche"

"Artículo 20: OBEDIENCIA. El servidor público debe dar cumplimiento a las órdenes que le imparta el superior jerárquico competente, en la medida que reúnan las formalidades del caso y tengan por objeto la realización de actos de servicio que se vinculen con las funciones a su cargo, salvo el supuesto de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas."

"Artículo 26: USO ADECUADO DEL TIEMPO DE TRABAJO. El servidor público debe usar el tiempo comprendido dentro de su horario de trabajo, en un esfuerzo responsable para cumplir con sus quehaceres. Debe desempeñar sus funciones de una manera eficiente y eficaz y velar para que sus subordinados actúen de la misma manera. No debe fomentar, exigir o solicitar a sus subordinados que empleen el horario de trabajo para realizar actividades que no sean las que les requieran para el desempeño de los deberes a su cargo. (Lo resaltado en negrita es de la entidad).

Lo descrito en párrafos anteriores, trajo como consecuencia que la Caja de Seguro Social, a través de la Resolución Número 859-2019-DG de 29 de abril de 2019, destituyera a Gaspar Eduardo Enseñat Florès, con fundamento entre otras normas, en el artículo 20 (numerales 6, 7 y 26); el artículo 21 (numeral 11), en concordancia con los numerales 1, 11 y 35, del Cuadro de Aplicación de Sanciones del Reglamento Interno de Personal de la entidad demandada, aprobado por la Resolución No. 35,888-A-2004 de 15 de junio de 2004, que aprueba el Reglamento Interno de la entidad demandada, normas que se citaron en párrafos anteriores.

### 5.3. Actuación de la Institución acorde a procedimiento administrativo.

Para la doctrina jurídica el procedimiento disciplinario es una modalidad de la potestad sancionadora del Estado a fin de fiscalizar los comportamientos o conductas de los funcionarios de la Administración Pública o administrados y, consecuentemente, imponer las medidas restrictivas pertinentes ante la inobservancia de las reglas que este régimen prescribe; tomando en cuenta que el ejercicio de dicha atribución se materializa a través del cumplimiento de los principios que componen la garantía del debido proceso, pues constituye los límites a la Administración Pública en el ejercicio del poder sancionador.

En este escenario, resulta importante citar lo expuesto por la Sala Tercera en la Sentencia de 18 de marzo de 2015, con respecto a los presupuestos que busca resguardar o proteger la garantía del debido proceso, cito:

"...

*'en cada una de las etapas básicas del proceso administrativo sancionador, a saber: la fase de acusación o formulación de los cargos, el momento de los descargos o defensa frente a la acusación, en el periodo de pruebas y en la etapa de la decisión de fondo de la causa, la Administración tiene que garantizar el respeto del debido proceso legal', y por consiguiente, los elementos y principios que lo conforman e integran de acuerdo a la naturaleza jurídica del procedimiento sancionatorio (aplicación del *ius puniendi*).*

Tales *elementos*, como se ha señalado y lo consigna el artículo 34 y 200 numeral 31 de la Ley 38 de 2000, son *'el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el de recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa'*. En tanto que los *principios* que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora, se derivan del principio de legalidad como facultad *'atribuida a determinados órganos del Estado por medio de ley, con la finalidad de imponer penas, sanciones y medidas de seguridad a quienes después de un proceso, también contemplado en la ley, los establezca como responsable...'*. De ahí que, como ha sostenido esta Sala, *'los principios que fundamentan esta facultad son los de legalidad, tipicidad, irretroactividad, proporcionalidad, regla del 'non bis in ídem', culpabilidad y de prescripción'* (Cfr. Fallo de 30 de enero de 2009. Aquilino de la Guardia Romero vs. Comisión Nacional de Valores)" (La negrita es nuestra).

Con base en lo anteriormente expuesto, la destitución de Gaspar Eduardo Enseñat Flores fue proporcional y legal; ya que la sanción aplicada resulta cónsona con la falta cometida, de ahí que se le aplicó lo establecido en los artículos 4, 5, 6, 8, 15, 20 y 26 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos para los funcionarios de la Caja de Seguro Social, en concordancia con el artículo 20 (numerales 6, 7 y 26); el artículo 21 (numeral 11), y los numerales 1, 11 y 35, del Cuadro de Aplicación de Sanciones del

Reglamento Interno de Personal de la entidad demandada, aprobado a través de la Resolución No. 35,888-A-2004 de 15 de junio de 2004, que disponen, entre otras cosas desobediencia y la falta de cumplimiento de las leyes, reglamentarias y demás disposiciones legales que regulan las actividades de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, lo que dio lugar a la expedición de la Resolución Numero 859-2019-DG de 29 de abril de 2019, la cual fue confirmada por la Resolución No. 54,196-2020-J.D. de 27 de octubre de 2020, ambas emitidas por la Caja de Seguro Social, la cual le fue notificada al interesado el 13 de abril de 2021, de ahí que la institución demandada cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar esa medida.

Por otra parte, debe precisarse que durante la investigación de la que fue objeto el recurrente en virtud del proceso disciplinario al que se vio sometido, la entidad demandada en todo momento respetó las garantías del debido proceso y el derecho de defensa, tal como se encuentra señalado en el Reglamento Interno de la Caja de Seguro Social.

Debido a ello, se dio inicio a una investigación por las faltas u omisiones cometidas por el actor, por vulnerar los preceptos establecidos en el Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, asegurando que el recurrente tuviera todas las garantías y la apertura en materia de descargos y pruebas, tal como lo establece la Ley No. 38 de 2000; y una vez finalizada el análisis preliminar, el resultado del examen no hizo otra cosa que demostrar que la actuación del ahora demandante no se adecuó a lo establecido en el artículo 20 (numerales 6, 7 y 26); el artículo 21 (numeral 11), en concordancia con los numerales 1, 11 y 35, del Cuadro de Aplicación de Sanciones del Reglamento Interno de Personal aprobado por la Resolución No. 35,888-A-2004 de 15 de junio de 2004, que aprueba el Reglamento Interno de la entidad demandada y demás disposiciones contenidas en el Código de Ética y Conducta para los funcionarios de la Caja de Seguro Social; razón por la que consideramos que los cargos de infracción aducidos por el accionante carecen de sustento jurídico, y así debe declararlo la Sala Tercera.

Por otro lado, una vez culminó la investigación, la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, recomendó la destitución del recurrente Gaspar Eduardo Enseñat Flores, de ahí que el regente de la entidad, con fundamento en las facultades legales que le otorga la Ley, adoptó la decisión de destituir al prenombrado, conforme lo dispone el artículo 41 (numeral 14) de la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, y dicta otras disposiciones, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 41. Facultades y Deberes del Director General. Son facultades y deberes del Director General las siguientes:**

...

**14. Nombrar, ascender, trasladar y destituir a los funcionarios subalternos, concederles licencias e imponerles sanciones, de conformidad con las normas que regulen la materia.**

**...”** (La negrita es nuestra) (Cfr. Gaceta Oficial Digital N° 25,453 de miércoles 28 de diciembre de 2005).

De igual manera, debemos destacar que la entidad mediante la Nota DENL-N-119-2021 de 16 de julio de 2021, indicó lo siguiente:

“ ...

Finalmente es útil recordar que el funcionario Gaspar Enseñat ha ingresado en dos (2) ocasiones a laborar al servicio de la Caja de Seguro Social, siendo destituido en ambas por incurrir en faltas administrativas de similares características: incumplimiento injustificado de legítimas ordenes de trabajo, ausencias y tardanzas injustificadas a su trabajo, abandono de su cargo, y en fin, desidia e irresponsabilidad superlativas.

En las primera ocasión que laboró para la Caja, consta en autos que fue destituido mediante la Resolución N° 669-2014-SDG de 13 de mayo de 2014 proferida por el Subdirector General de la Institución por haber incurrido en una pluralidad de faltas administrativas, entre las que sobresale el abandono de su cargo.

Luego, es nuevamente incorporado al servicio público en la Caja de Seguro Social mediante la Resolución N° 010103-2015 de 23 de enero de 2015, siendo otra vez destituido a través de la Resolución N° 859-2019-D.G. de 29 de abril de 2019, acto que ha dado lugar al presente debate jurisdiccional.

Pero el caso es que el señor Enseñat ha dejado en la Caja una impronta profunda como el prototipo de funcionario irresponsable y negligente, y muy proclive a faltar a sus obligaciones laborales.

..." (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 51 del expediente judicial).

Por otro lado y con el propósito de demostrar que la entidad demandada se ciñó al procedimiento establecido en la ley, queremos destacar que una vez se dictó la Resolución Numero 859-2019-DG de 29 de abril de 2019, el accionante se notificó del acto impugnado, presentando un recurso de apelación que interpuso en su contra; y luego de serle notificada la decisión, tal como establece la Ley No.38 de 2000, se produjo el agotamiento de la vía gubernativa, lo que le permitió su acceso a la jurisdicción Contencioso Administrativa (Cfr. fojas 21 a 25 del expediente judicial).

De igual forma, es importante destacar lo dicho por el jurista panameño Jorge Fábrega, que en su obra "*Instituciones de Derecho Procesal Civil*" manifiesta que la jurisprudencia ha llenado de contenido la garantía del debido proceso, integrado por los derechos que se indican a continuación:

- "1. Derecho a la jurisdicción, que consiste en el derecho a la tutela constitucional;
2. Derecho al Juez natural;
3. Derecho a ser oído;
4. Tribunal competente, predeterminado en la ley, independiente e imparcial;
5. Derecho a aportar pruebas lícitas, relacionadas con el objeto del proceso, y de contradecir las aportadas por la otra parte o por el juez.
6. Facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la ley contra resoluciones judiciales motivadas; y
7. Respeto a la cosa juzgada."

Cabe destacar que, el autor y ex Magistrado de la República de Panamá Arturo Hoyos, atinadamente señala en su obra "El Debido Proceso", que el debido proceso busca asegurar a las partes "*...la oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de medios de impugnación consagrados por ley contra resoluciones judiciales*

*motivadas y conformes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos."*

Todo lo expresado en los párrafos precedentes nos lleva a concluir que no le asiste la razón al demandante, cuando indica que la Resolución Número 859-2019-DG de 29 de abril de 2019 y sus actos confirmatorios, emitidos por la Caja de Seguro Social, han infringido las normas que se invocan, por lo que esos cargos de infracción en ese sentido, deben ser desestimados por la Sala Tercera.

5.4. De la supuesta violación del artículo 45-A de la Ley No.42 de 1999, adicionado por el artículo 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016.

El demandante señala que se ha infringido el 45-A de la Ley No.42 de 1999, adicionado por el artículo 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que puntualiza lo siguiente:

"Artículo 54. Se adiciona el artículo 45-A a la Ley 42 de 1999, así:

**Artículo 45-A.** La persona con discapacidad, padre, madre, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido ni desmejorado en su posición o salario, salvo que el empleador o superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral.

En los casos de servidores públicos no se admitirá como causal el libre nombramiento y remoción, salvo que se trate de funcionarios nombrados en cargo de confianza.

..." (La negrita es nuestra) (Cfr. página 19 de la Gaceta Oficial 28046-B de 6 de junio de 2016).

En ese orden de ideas, respecto al fuero laboral que alega el actor lo amparaba en calidad de padre y tutor de su hijo discapacitado el cual depende de él, según lo consagrado en la Ley No.42 de 27 de agosto de 1999, consideramos pertinente señalar que el recurrente no aportó en la vía gubernativa, ni adjuntó con la demanda documento idóneo que establece la ley para acreditar dicha condición en una persona, tal como lo consagra el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015, que modifica el

reglamento del procedimiento de conformación y funcionamiento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, los baremos nacionales y el procedimiento para la evaluación, valoración y certificación de la discapacidad aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 36 de 11 de abril de 2014, modificado por el Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015, norma que en su contenido dispone lo siguiente:

“Artículo 2. El artículo 3 del Reglamento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad queda así:

Artículo 3. La certificación de la discapacidad es el acto administrativo mediante el cual la SENADIS acredita que una persona tiene discapacidad, ya sea física, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral; de conformidad con los parámetros y pautas establecidas en los baremos nacionales, los criterios y procedimientos legalmente establecidos.” (La negrita es nuestra).

Con respecto a lo planteado, resulta pertinente traer a colación el contenido del artículo 13 del Decreto Ejecutivo No. 333 de 5 de diciembre de 2019, que reglamenta, la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que reforma la Ley No.42 de 1999, por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 13. Las Oficinas de Recursos Humanos de las instituciones públicas o empresas privadas, acreditarán dentro del expediente el nombre del padre, madre, cónyuge, conviviente en unión de hecho o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, tutor o persona autorizada por el representante legal de la persona con discapacidad, que hará uso de los permisos arriba descritos. La persona acreditada en el expediente, acompañará a la persona con discapacidad en sus citas, tratamientos, terapias, o actividades educativas relacionadas a su condición de discapacidad, que propendan a mejorar su calidad de vida y(o) potenciar sus capacidades.

Se acreditarán los vínculos familiares, mediante certificados de nacimiento o certificaciones de árboles genealógicos, de igual manera, en caso de las tutelas, que deben ser otorgadas por autoridad judicial y posteriormente inscritas en el Registro Civil del Tribunal Electoral. En ese sentido, las Oficinas o Direcciones de Recursos Humanos de las instituciones públicas o empresas privadas, solicitarán al Registro Civil, las debidas certificaciones, incluso especificar la situación económica, dado el caso de requerir exoneración en la expedición de los mismos, para hacer uso oficial.

...” (El resaltado es nuestro).

En el marco de lo antes indicado, este Despacho debe advertir que el actor no aportó junto con el recurso de apelación, un informe médico sobre el diagnóstico del padecimiento que presenta su hijo; un documento que especifique el grado de discapacidad del mismo; así como tampoco aportó la certificación que acredite que él mantiene la tutela del menor otorgada por autoridad judicial, que pudiera servir de base para establecer su permanencia en su puesto de trabajo, según los términos de la Ley 42 de 1999 y sus reglamentos; exigencia que resulta indispensable para poder acceder a la protección laboral que brinda el referido texto legal, lo que nos permite concluir que los cargos de infracción carecen de sustento jurídico, por lo que deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Por otro lado, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis, se cumplió con el principio de racionalidad y con los presupuestos de motivación consagrados en la ley y que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas, puesto que en la Resolución Número 859-2019-DG de 29 de abril de 2019, que constituye el acto acusado, se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que la autoridad sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la destitución del hoy demandante fue producto de un proceso disciplinario debidamente diligenciado; por lo que mal puede alegar que el acto acusado no se encuentra motivado y deviene en ilegal.

Así pues, debemos recalcar que la motivación del acto administrativo consiste en el deber que tiene la Administración Pública de exponer los elementos fácticos jurídicos necesarios que respalden la legitimidad y validez de sus decisiones, en este caso particular, la destitución de Gaspar Eduardo Enseñat Flores, la cual, reiteramos, estuvo debidamente sustentada, por lo que no se han producido las infracciones de los preceptos que se citaron como violados, máxime cuando se cumplió con el debido proceso y se le garantizó el derecho a la defensa, a probar e impugnar a través de los recursos correspondientes, de

modo que no se ha configurado ninguno de los cargos de infracción alegados por el demandante.

#### VI. Pago de salarios caídos.

En ese sentido, este Despacho se opone a todos los argumentos planteados por el apoderado judicial del actor, en virtud que el artículo 302 de la Constitución Política de la República instituye expresamente lo siguiente:

“Artículo 302: Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascenso, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán **determinados por la Ley.**  
...” (La negrita es nuestra).

Dentro del contexto anteriormente expresado, se colige que los derechos de los servidores públicos deben ser determinados a través de la Ley, de tal suerte que el Estado sólo puede reconocer el derecho a recibir el pago de salarios caídos, cuando ello se encuentre expresamente establecido en una ley formal; puesto que de lo contrario estaría infringiendo el principio de estricta legalidad, al cual deben ceñirse todas las actuaciones administrativas que realicen las entidades públicas.

En atención a lo indicado, el reclamo que hace el accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de Gaspar Eduardo Enseñat Flores, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 17 de septiembre de 2019, que en su parte pertinente dice así:

“ ...  
Del examen íntegro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, la Sala Tercera debe señalar, en ejercicio de sus facultades legales, que en este caso en particular se circunscribe a determinar el alcance correcto de un acto de la administración con el fin prioritario de proteger de manera preventiva al principio de legalidad en los actos administrativos, que al no existir norma legal alguna que permita el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios de la Zona Libre de Colón y luego reintegrados a sus cargos, dicha institución no está

obligada al pago de los salarios caídos en esas circunstancias y en particular en el caso del acto administrativo cuyo sentido y alcance se ha solicitado.

Como hemos podido observar en el presente caso no se cuenta con una ley que autorice este tipo de situaciones, razón por la cual este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita la parte actora..." (Lo resaltado es nuestro).

En atención a las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución Número 859-2019-DG de 29 de abril de 2019, y su acto confirmatorio, expedido por la Caja de Seguro Social; y, en consecuencia, se denieguen las restantes pretensiones del demandante.

IV. Pruebas: Se aduce como prueba documental de la Procuraduría de la Administración en representación de la entidad de seguridad social, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso y que reposa en los archivos de la institución demandada.

V. Derecho: No se acepta el invocado por la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General

Expediente 567992021