

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 192

Panamá, 20 de enero de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

El Licenciado Guillermo Ríos Valdés, actuando en nombre y representación de **Ana Elida Sucre González**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto 024-C/20 del 2 de octubre de 2020, emitido por la Tesorería del **Municipio de Panamá**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

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

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

I. Los hechos en 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: Es un hecho; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 33-35 del expediente judicial).

Séptimo: Es un hecho; por tanto, se acepta (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado especial de la demandante sostiene que el acto acusado infringe las siguientes normas:

A. Del **Texto Único que ordena sistemáticamente la Ley 9 de 20 de junio de 1994**, que regula la Carrera Administrativa, mismo que fue adoptado mediante Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2008, publicado en Gaceta Oficial No. 26134 de 26 de septiembre de 2008, las siguientes disposiciones:

- **Artículo 160**, (en realidad corresponde al texto del artículo 155) en el cual se determinan las conductas que admiten destitución directa de los funciones que formen parte de carrera (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

- **Artículo 163**, (en realidad consiste en el contenido del artículo 158) que establece la obligación de indicar la causal de hecho y de derecho por los cuales procede la destitución, así como los recursos de impugnación que podrá interponer el servidor de carrera (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

- **Artículo 127**, (en realidad tenor del artículo 126) que estipula los casos en los que el servidor público queda retirado de la Administración Pública (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

B. De la **Ley No. 59 de de 9 de diciembre de 2005**, que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, modificada mediante Ley No. 25 de 19 de abril de 2018, la siguiente disposición:

- **Artículo 4**, que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, cuyo contenido guarda relación a la protección laboral de las personas con discapacidad, quienes solo podrán ser despedidos con causa justificada (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con la información que consta en el expediente judicial, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Decreto 024-C/20 de 2 de octubre de 2020, emitido por el Tesorero Municipal del **Municipio de Panamá**, por el cual se destituyó a **Ana Elida Sucre González**, quien ocupaba el cargo de Supervisora de Operaciones, dentro de la entidad acusada, mediante el sistema

de libre nombramiento y remoción de la autoridad nominadora y no a través de un proceso de selección o concurso de méritos (Cfr. fojas 17-19 y sus reversos, del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de apelación ante la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa; sin embargo, el Director General de Carrera Administrativa (DIGECA) respondió a la recurrente a través de la Nota DIGECA No.101-01-77-2021 de 11 de enero de 2021, que ante la falta de conformación del Tribunal Administrativo de la Función Pública, se entendía que con la emisión del acto originario quedaba agotada la vía gubernativa, misma que fue notificada el día mismo día, tal como lo indicó la Sala Tercera al resolver el recurso de apelación interpuesto por este Despacho (Cfr. fojas 21-29, 30 y 120 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 11 de marzo de 2021, **Ana Elida Sucre González**, actuando por medio de su apoderado especial, interpuso la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita, entre otras cosas, que se declare nulo, por ilegal, el Decreto 024-C/20 de 2 de octubre de 2020, se ordene su reintegro al cargo que ocupaba; y, el consecuente pago de los salarios y derechos dejados de percibir (Cfr. fojas 1 y 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado especial de la demandante, señala que la entidad demandada al destituirlo, no había tomado en cuenta que se encontraba amparada por el fuero de estabilidad laboral al ser miembro de carrera administrativa y por padecer varias enfermedades crónicas protegidas por ley (Cfr. fojas 11-15 del expediente judicial).

3.1. Sobre la desvinculación de la demandante.

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado especial de la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a la ex servidora pública Ana Elida Sucre González**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la actora, puesto que de acuerdo a las evidencias que reposan en el expediente judicial, su destitución se efectuó

debido a las reiteradas faltas cometidas y a las anomalías comprobadas luego de los reclamos presentados por los contribuyentes, en atención a pagos pendientes que en realidad, habían efectuado de manera oportuna (Cfr. foja 17-18 del expediente administrativo).

En este contexto, consideramos necesario detallar los antecedentes expuestos por la entidad acusada, por medio de su informe de conducta contenido en la Nota N. °018 RH-CA de 25 de marzo de 2021, debido a que tales circunstancias sustentan el acto impugnado, veamos:

“...el día **17 de septiembre de 2020**, se presentó informe de incidencias dadas de manera repetitiva...donde se observa **un mal manejo de la caja de cobro** del Centro de Atención al Contribuyente de las Cumbres.

...el **11 de septiembre de 2020** se presentó al Centro de Atención al Contribuyente de las Cumbres el señor ZHI CONG LIU SONG...para realizar el pago de la placa...correspondiente al mes de septiembre de 2020, pero la misma **le reflejaba una deuda de B/.99.20 balboas**, por lo que consciente de su realidad procede hacer el reclamo acompañado con la liquidación **17107539 con sello de pago y fecha del 27 de septiembre de 2019**...de ahí que nos encontramos con el hecho notorio e irrefutable de que el mismo día a las 12:00 medio día usted hizo el **reverso de los B/.45.00 balboas que había cancelado el contribuyente y peor aún sin reporte alguno de sobrante en la caja**, puesto que se había hecho el reverso posteriormente a que el señor LIU SONG se retirase del centro de cobro.

...el **7 de septiembre de 2020**, se presenta al CAC de las Cumbres el señor BEY MARIO RUIZ GONGORA...para realizar el pago de su placa...correspondiente al mes de septiembre de 2020, de igual forma al caso anterior refleja **una deuda por B/.81.60 balboas**, por lo que el contribuyente procede hacer su reclamo...nos encontramos que **había sido pagada el día 6 de septiembre de 2019 con la liquidación 17014383**...hecho el reverso por usted la supervisora ANA SUCRE...

...el **19 de junio de 2020**, se presenta al CAC de las Cumbres la contribuyente GRISELDA ESTERBINA PERALTA CANO...a realizar el pago de su placa...pero de igual manera...le reflejaba **una deuda de B/.110.00 balboas** por no pago de junio 2019, la señora Griselda nos presenta el recibo de **liquidación con el número 16567157 en el que se acredita el pago**...las investigaciones del caso puntual y se observa que se ha hecho un reverso el mismo día del pago por su persona ANA SUCRE...

...el **13 de noviembre de 2019** se presentó...el señor CHUNG YENY LI...para pagar impuestos correspondientes a los meses de noviembre y

diciembre de 2019 cuando se le informe que aún **está moroso con el mes de octubre de 2019**, por lo que **el contribuyente presenta la liquidación 17029762 con sello de pago del 11 de septiembre de 2019** por la suma de B/.328.00 balboas..." (Cfr. foja 45 del expediente judicial) (Lo resaltado es nuestro).

Visto lo anterior, resulta evidente que la destitución de **Ana Elida Sucre González** no fue arbitraria, ni deviene en ilegal, de la manera en la que argumenta en su escrito de demanda, por el contrario, los hechos señalados en líneas anteriores, se sustentaron en informes elaborados por la Jefa de Operaciones del Centro de Atención al Contribuyente de Las Cumbres, y posteriormente, por la Jefa de Recaudación al Tesorero del Municipio de Panamá.

Dentro de este orden de ideas, este Despacho debe enfatizar, que el Tesorero Municipal, es competente para asumir la decisión de destituir a su personal, de conformidad con el contenido del artículo 57, específicamente en su numeral 15, de la Ley 6 de 8 de octubre de 1973, veamos:

"Artículo 57. Los Tesoreros Municipales tienen las atribuciones siguientes:

...

15. Nombrar y destituir el personal subalterno de la Tesorería...
(Lo resaltado es nuestro).

En ese sentido, este Despacho al realizar un análisis de las constancias que reposan en autos observa que en los descargos de la hoy accionante, por razón del proceso disciplinario, prevalece una aceptación por parte de **Ana Elida Sucre González**, que a sabiendas de las inconsistencias por los reclamos de los contribuyentes e incluso descubrir que la cajera tenía habilitada su clave de supervisora en el equipo que utilizaba para generar los cobros, **no reportó las situación ocurridas a su jefa inmediata, por el contrario, intentó justificar las reversiones de los montos adeudados** (Cfr. foja 37-38 del expediente judicial).

De ahí que la autoridad nominadora señale, en el acto objeto de reparo, que la ex servidora no realizó su trabajo como un buen padre de familia, ya que el compromiso de la supervisión para procurar el buen funcionamiento del servicio, recae sobre ésta, de manera que si hubiera llegado a acreditar que no tenía responsabilidad en las irregularidades reportadas, lo cierto es que no puso en conocimiento lo que ocurría, en debida forma.

Ahora bien, respecto a la certificación emitida el 22 de diciembre de 2020, por el Director General de la Dirección General de Carrera Administrativa, a petición de **Ana Elida Sucre**

González, resulta indispensable que esta Procuraduría se pronuncie sobre la formalidad que implica que un servidor del Estado, sea parte de la carrera administrativa, o de cualquier otra carrera que garantice estabilidad laboral en el cargo, pues en definitiva, esta prerrogativa no se alcanza con los años de servicio dentro de una entidad, sino ingresando por medio de una selección basada en los méritos, o demostrando que la experiencia y los conocimientos adquiridos le permiten obtener dicha investidura (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

Indicamos lo anterior, pues la certificación aportada no demuestra que la ex servidora haya cumplido en debida forma con el procedimiento establecido en el Texto Único de Carrera Administrativa, pues evidentemente, ser funcionario de carrera no implica solamente ser un servidor protegido para no ser destituido, por el contrario, representa que el servidor ha demostrado superar los más altos estándares para servir al país a través de la estructura del Estado, y en función de ello, la estabilidad laboral solo representa que debido a la excelencia comprobada del miembro de carrera, el empleado no podrá ser removido del cargo, sin que prevalezca una justificación.

En esa línea de pensamiento, resulta pertinente señalar que nuestra Constitución Política se refiere al tema en su Título XI, denominado "LOS SERVIDORES PÚBLICOS", indicando en sus artículos 300 y 302 lo citado a continuación:

"Artículo 300: Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio." (El resaltado es nuestro).

"Artículo 302: Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantías y jubilaciones serán determinados por la Ley.

Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de méritos.

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa." (El resaltado es nuestro).

En concordancia con lo anterior, el artículo 305 de dicho cuerpo normativo instituye las siguientes carreras en la función pública conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa.
2. La Carrera Judicial.
3. La Carrera Docente.
4. La Carrera Diplomática y Consular.
5. La Carrera de las Ciencias de la Salud.
6. La Carrera Policial.
7. La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.
8. La Carrera del Servicio Legislativo.
9. Las otras que la Ley determine

En ese sentido, la destitución del cargo de la demandante se fundamentó, tal como se observa en el acto administrativo demandado, en el proceso disciplinario que dio inicio para conocer la veracidad de los hechos denunciados, efectuando para ello, auditorías al sistema informático de las cajas de cobro y recabando la información relacionada a los contribuyentes que presentaron sus recibidos de pago, al conocer la morosidad que se les pretendía exigir.

3.2. De la condición de salud que afirma padecer la demandante.

Ahora bien, el apoderado especial de **Ana Elida Sucre González**, invoca el artículo 4 de la Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005, modificados por la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018, puntualizando que la entidad demandada no valoró que su representada no podía ser despedida por su condición de discapacidad al padecer una enfermedad crónica; no obstante, resulta indispensable aclarar que el fuero laboral al que se refiere la accionante, debe acreditarse de acuerdo a lo determinado en el artículo 5 de ese cuerpo normativo, veamos:

“Artículo 5. La certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, será expedida por una comisión

interdisciplinaria nombrada para tal fin **o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo**. La persona mantendrá su puesto de trabajo hasta que dicha comisión dictamine su condición.” (Lo resaltado es de esta Procuraduría).

De la norma citada, se comprueba con toda claridad que no bastará solo con indicar que se padece alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, para que el servidor público pueda ampararse en el fuero de discapacidad, por el contrario, deberá ser evaluado por médicos especialistas del ramo, al menos dos (2), tal como lo establece la ley especial, a fin que pueda acreditarse que su condición implica una discapacidad laboral.

De ahí que, contrario a lo expuesto por la recurrente, este Despacho es del criterio que no le asiste la razón en su argumentación, ya que en la propia Ley No. 59 de 2005 con sus debidas modificaciones, se establecen los parámetros que debe cumplir el trabajador o servidor del Estado, para poder encontrarse amparado por el fuero laboral.

En esa línea de pensamiento, consideramos relevante aclarar la importancia que tiene que quien estime encontrarse amparado por el fuero laboral en referencia, **acredite en debida forma y de manera previa, los presupuestos que la misma ley consagra**, resaltando que este deber impuesto al funcionario de probar tales condiciones tiene por objeto determinar que, en efecto, tal padecimiento requiere de **una supervisión médica frecuente o constante de la que se pueda inferir que se encuentre mermado en el desenvolvimiento de su rutina diaria y que con el tratamiento para el control del mismo, no pueda llevar una calidad de vida normal**.

No interpretar el reconocimiento de la protección laboral que brinda la referida ley, de la forma que hemos expuesto, conllevaría a que **cada persona trataría de acceder a dicha protección laboral de manera desmesurada**, con el pretexto de padecer de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, desconociendo así la verdadera finalidad de tal disposición legal, la cual tiene por objetivo resguardar la igualdad de condiciones laborales y el derecho al trabajo de aquellos particulares que se encuentren mermados para realizar alguna actividad en la forma o dentro del margen que se considera habitual en el ser humano.

En consecuencia, al observar las constancias procesales quede claro que la documentación aportada por la accionante respecto al padecimiento de Dermatitis Atópica no específica,

diagnosticada en el año 2003; Hipertensión Arterial Tipo II, diagnosticada en el año 2008; Hiperlipidemia Mixta, diagnosticada en el año 2014; Pericarditis Aguda, diagnosticada en el año 2014; Degeneración Grasa del Hígado no clasificada en otra parte, diagnosticada en el año 2017, ha sido emitida por una especialista en cirugía (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

En este contexto, es pertinente advertir que cada uno de los padecimientos debe ser acreditado por médicos especialistas del ramo, y no de manera conjunta por un cirujano; aunado al hecho que en ninguna de ellas se determina el grado o nivel de discapacidad laboral que acarree como consecuencia el padecimiento de dichas enfermedades, y por ende, el amparo del fuero especial determinado en la Ley No. 59 de 2005, de conformidad con su artículo 5, modificado por la Ley No. 25 de 2018.

Visto lo anterior, resulta evidente que la certificación del Centro Médico La Cabima aportada por Ana Elida Sucre González, no han sido emitida por los médicos especialistas del ramo de cada de unas las enfermedades alegadas, ni han sido aportadas en debida forma a su expediente administrativo de recursos humanos en la entidad que hoy demanda, es por ello que la accionante, pretende que la Sala Tercera condene a la Tesorería del Municipio de Panamá, alegado una supuesta ilegalidad de su destitución, cuando en realidad el incumplimiento de la acreditación según los parámetros determinados por la ley especial, han sido incurridos por ella.

Además, al presentar certificación de un médico cirujano junto a su demanda, sin constancia de recepción de la Dirección de Recursos Humanos de la entidad, intenta convertir al máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en una tercera instancia, contrario al rol constitucional y legal atribuido de la Sala Tercera, que consiste específicamente en el análisis de legalidad del acto impugnado y las normas invocadas como infringidas producto de la decisión adoptada por la entidad acusada.

De esta manera, somos del criterio que la recurrente no se encuentra amparada por la ley especial invocada, pues sus padecimientos no han sido acreditados en debida forma, por dos médicos especialistas del ramo, ni ante la entidad demandada, y tampoco ante la Sala Tercera, y en

ese sentido, no se puede determinar el grado de afectación y la consecuente discapacidad laboral que le permitiera ser amparada por la Ley No. 59 de 2005 y sus respectivas modificaciones.

Respecto a lo anotado en los párrafos anteriores, es decir, a la alegada enfermedad crónica que padece la accionante, nos permitimos transcribir la parte medular de la Sentencia de catorce (14) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), dictada por la Sala Tercera, veamos:

“...Consideramos que no es ilegal el acto demandado, pues, estima que aun cuando el señor...**debe probarse que la misma produce discapacidad y este hecho no fue probado ante la autoridad administrativa...**

...
La discapacidad laboral a la que hace referencia la norma no se refiere a padecimiento de la enfermedad, sino a la consecuencia laboral que genera el padecimiento, resulta necesario indicar que a pesar que el señor...padece una enfermedad crónica, que **no fue debidamente acreditada dentro del expediente y no consta en el expediente la pérdida de la capacidad laboral del demandante.**

Entonces, al no encontrarse amparado por la Ley 59 de 2005, el señor...era un funcionario de libre nombramiento y remoción..., siendo la potestad discrecional de la entidad nominadora que permite remover de sus cargos a los funcionarios públicos.

Dentro de este contexto, debemos observar que **no se puede perder de vista que ha quedado claro que la destitución de Ana Elida Sucre González obedeció al hecho que a misma cometió irregularidades y permitió un mal manejo en las cajas de cobro y no porque padezca de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa como afirma su abogado**, lo que nos permite colegir, indiscutiblemente, que al no tener certeza de la discapacidad laboral alegada por la ex servidora, mal puede pretender que sea una obligación de la entidad demandada, el reconocimiento del fuero laboral solicitado.

Es por ello que este Despacho es de la opinión que en el expediente judicial **no consta que el recurrente haya acreditado ante la entidad demandada, en los términos que contempla la Ley No. 59 de 2005, modificada por la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018, prueba idónea que permita demostrar como lo hemos explicado en los párrafos que preceden, que la enfermedad crónica que dice padecer le cause discapacidad laboral.**

En esa línea de pensamiento, se colige con meridiana claridad que la **Tesorería Municipal de la Alcaldía de Panamá**, actuó conforme a derecho al emitir el Decreto 024-C/20 de 2 de octubre de 2020, a través de la cual se destituyó de **Ana Elida Sucre González**, del cargo de Supervisor de Operaciones en el Centro de Atención al Contribuyente de Las Cumbres, pues aunque se observe una (1) certificación médica, lo cierto es que la misma no fue emitida por médicos especialistas de cada una de las enfermedades señaladas, lo que deja en evidencia que quien demanda no cumplió con la formalidad para acreditar su condición, pues además, deben aportarse dos (2) certificaciones de especialistas distintos por cada padecimiento y acreditar el nivel de discapacidad laboral.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto 024-C/20 de 2 de octubre de 2020**, expedido por el Tesorero Municipal de la Alcaldía de Panamá; y, en ese sentido se nieguen las demás pretensiones.

IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo de personal, que corresponde a este proceso y que reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 222772021