



**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Pena Jurisdicción.**

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Gabriel Ríos Urriola**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.105 de 13 de noviembre de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Ambiente**, su 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 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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 25 y 26 del expediente judicial).

**Décimo Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 37 y 38 del expediente judicial).

**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.

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

El demandante aduce que el acto administrativo cuya declaratoria de nulidad solicita infringe las siguientes disposiciones:

**A.** Los artículos 127, 153, 161 y 162 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994, adoptado a través del Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018, que indican, respectivamente, las formas en que un servidor público es retirado de la Administración; que la persecución de las faltas administrativas prescribe a los sesenta (60) días de entrar el superior jerárquico del servidor público en conocimiento de la comisión de los actos; siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formularán cargos por escrito; y que concluida la investigación el superior jerárquico presentará un informe a la autoridad nominadora en el que expresarán sus recomendaciones (Cfr. fojas 10 a 13 del expediente judicial).

**B.** Los artículos 34 y 155 (numeral 1) de la Ley No.38 de 31 de diciembre de 2000 que, en su orden, se refieren, a los principios que rigen las actuaciones administrativas, entre ellos, el de estricta legalidad; y a la obligación que recae sobre la Administración en el sentido de motivar los actos que afecten derechos subjetivos, haciendo una sucinta referencia a los hechos y fundamentos de Derecho (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial);

**C.** Los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo No.222 de 12 de septiembre de 1997, que reglamenta la Ley No.9 de 1994, que guardan relación, a la aplicación de una sanción

disciplinaria que deberá ser el resultado final de un procedimiento administrativo donde se hayan investigado los hechos; y, que no se aplicarán sanciones disciplinarias en los casos en que la actuación del servidor público se haya enmarcado en el cumplimiento de los deberes y en el ejercicio de los derechos que le hayan sido reconocidos por la ley y sus reglamentos (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

**D.** Los artículos 2 (numeral 6), 88, 98 (literal d), 102 (numeral 6) de las Faltas de Máxima Gravedad, 103 (parágrafo), 104 y 105 del Reglamento Interno del Ministerio de Ambiente, aprobado mediante la Resolución DM No. 0127-2016 de 4 de abril de 2016, que en su orden disponen, lo siguiente: que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público, por reincidencia en el cumplimiento de sus deberes, y por la violación de derechos y prohibiciones; que la destitución del cargo consiste en la desvinculación permanente del servidor público por la comisión de una de las causales establecidas en el régimen disciplinario o por la reincidencia en las faltas administrativas; que la destitución se tipifica como falta de máxima gravedad cuando se altere, retarde o niegue injustificadamente un trámite o asunto o la prestación del servicio que le corresponda al servidor público de acuerdo a las funciones del cargo; que las copias de los documentos de la investigación realizada y los documentos mediante los cuales se establezcan sanciones disciplinarias, se registrarán y archivarán en el expediente del servidor; que en caso de faltas administrativas que conlleven a la aplicación de sanción de destitución la oficina institucional de recursos humanos y el superior jerárquico presentarán un informe a la autoridad nominadora en el que expresarán sus recomendaciones; y, rendido el informe, si se encuentra que los hechos están demostrados y se ha cumplido con el procedimiento establecido se procederá a aplicar la sanción (Cfr. fojas 15-18 del expediente judicial).

**E.** Los artículos 1, 2 (parágrafo), 4 de la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, y el 4-A, adicionado por la Ley 151 de 24 de abril de 2020, los cuales establecen que todo aquel trabajador, a quien se le detecte enfermedades crónicas, que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su

puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico; que las enfermedades son las que, una vez diagnosticadas su tratamiento, que va más allá de los tres (3) meses, es solo paliativo y no curativo; que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esta ley, solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización del ente competente; y, que una vez sea reintegrado por la autoridad nominadora, tendrá derecho a que se le paguen los salarios dejados de percibir durante el tiempo que dure la suspensión del cargo (Cfr. fojas 19-21 del expediente judicial).

### **III. Breves antecedentes del caso.**

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.105 de 13 de noviembre de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Ambiente**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Gabriel Ríos Urriola**, del cargo que ocupaba como Guardabosques (5), en dicha entidad (Cfr. fojas 35 y 36 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la **Resolución DM No. 0437-2020 de 24 de diciembre de 2020**, que confirmó lo establecido en la decisión anterior; pronunciamiento que le fue notificado al actor el **4 de febrero de 2021**, quedando así **agotada la vía gubernativa** (Cfr. fojas 37 y 38 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el **30 de marzo de 2021**, el apoderado judicial del demandante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el decreto de personal impugnado es nulo, por ilegal, así como su acto confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba y el correspondiente pago de los salarios caídos desde su desvinculación hasta que se haga efectivo su retorno (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

#### **IV. Argumentos del actor.**

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de **Gabriel Ríos Urriola** señala que, previo a su desvinculación, a su representado no se le formularon cargos por escrito; no se le hizo una investigación sumaria; no se le permitió defenderse ni presentar sus descargos y/o medios probatorios; así como tampoco hacerse acompañar de un asesor con la finalidad de ejercitar su derecho de defensa (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Añade, que no se presentó el informe al que se refiere el artículo 162 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, con la expresión de las recomendaciones que el superior jerárquico y la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Ambiente consideraban pertinentes con relación a su cliente y que, únicamente se le despidió, se le notificó y se ejecutó tal medida sin especificar una causal de hecho y de derecho que la justificara, infringiendo el principio de estricta legalidad, además que para perseguir las supuestas faltas, tiene como todos los derechos un término de prescripción (Cfr. fojas 10 a 12 y 13-14 del expediente judicial).

Agrega el abogado del recurrente que se violaron los derechos de su representado como funcionario protegido por una Ley Especial como lo es la Ley No. 59 de 2005, modificada por la Ley No. 25 de 2018, ya que alega que tiene una enfermedad crónica, al padecer de las secuelas del Covid-19, situación que era conocida por la autoridad nominadora; por consiguiente, no podía ser removido de su puesto de trabajo, salvo procedimiento disciplinario con fundamento en una causal de destitución debidamente acreditada (Cfr. fojas 18 a 21 del expediente judicial).

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

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial del accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado de ilegal, se advierte que los mismos están estrechamente vinculados, por lo que esta

Procuraduría procede a contestarlos, como a continuación se expone, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a **Gabriel Ríos Urriola**.

### **5.1. Potestad discrecional y análisis sobre la desvinculación del actor.**

Nos oponemos a los argumentos expresados por el actor, puesto que según se desprende del Decreto de Personal No. 105 de 13 de noviembre de 2020, acto acusado de ilegal, se dejó sin efecto el nombramiento de **Gabriel Ríos Urriola**, señalando: *“Que el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, ‘Que regula la Carrera Administrativa’, contiene dentro del concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción la separación del cargo por pérdida de confianza.”*; y *“Que de acuerdo con el expediente de personal del servidor público..., éste no ha sido incorporado a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo.”* (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

En ese sentido, debemos señalar que tanto en la **Resolución DM No.0437-2020 de 24 de diciembre de 2020**, acto que mantuvo los efectos de la decisión anterior, como en el informe explicativo de conducta rendido por la entidad demandada, se expone que **el nombramiento del prenombrado estaba fundado en la confianza de sus superiores y condicionado a que la pérdida de la misma acarrearía la remoción del cargo que ocupaba; de ahí que mantuviera la condición de personal de libre nombramiento y remoción**, según lo dispone el artículo 2 (numeral 49) del Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018, que adopta el Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994; cuerpo normativo que resulta aplicable a los servidores públicos del **Ministerio de Ambiente**, en virtud que su artículo 5 establece que la legislación sobre Carrera Administrativa se aplica supletoriamente en las instituciones que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales (Cfr. fojas 37-38 y 43-44 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, nos permitimos transcribir el mencionado artículo 2 (numeral 49) del Texto Único de la Ley 9 de 1994, cuyo tenor es el siguiente:

“**Artículo 2:** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

...

**49. Servidores públicos de libre nombramiento y remoción.** Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por naturaleza de su función están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan.

...”.

Producto de la situación expuesta, **el recurrente estaba sujeto, en cuanto a su estabilidad en el cargo, a la potestad discrecional de la autoridad nominadora**, en este caso, el regente de la entidad, de ahí que su desvinculación de la función pública podía darse con fundamento en las facultades legales que ese servidor posee para adoptar este tipo de decisiones, conforme lo dispone el artículo 7 (numeral 8) de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que crea el Ministerio de Ambiente, dice:

“**Artículo 7. El ministro de Ambiente tendrá las funciones siguientes:**

...

**8.** Nombrar, trasladar, ascender, suspender, conceder licencia, **remover el personal subalterno** e imponerles las sanciones del caso, de acuerdo con las faltas comprobadas.” (La negrita es nuestra) (Cfr. páginas 3 y 4 de la Gaceta Oficial Digital No.27749-B de viernes 27 de marzo de 2015).

En esa misma línea, advierte este Despacho, que el acto demandado fue emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Ambiente**, en el que se destaca que la desvinculación se sustentó en el hecho que el Presidente de la República, quien en su calidad de máxima autoridad, **se encuentra facultado para dirigir la acción administrativa nombrando y removiendo sus agentes, por lo que en ese sentido, remover o destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre nombramiento y remoción, sin que tal situación implique la infracción de los principios del debido proceso y estricta legalidad**, según se desprende del artículo 629 (numerales 3 y 18) del Código Administrativo, que establece lo que citamos a continuación:

“**Artículo 629.** Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

...  
**3. Dirigir la acción administrativa** nombrando y **removiendo sus agentes**, reformando o revocando los actos de éstos y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración.

...  
**18. Remover los empleados de su elección**, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.”  
(Lo destacado corresponde a este Despacho).

Tal como hemos advertido y de las constancias procesales se desprende que, al momento en que fue expedido el Decreto de Personal No.105 de 13 de noviembre de 2020, a través del cual se resuelve dejar sin efecto el nombramiento de **Gabriel Ríos Urriola** del cargo de Guardabosques (5), **este no poseía el estatus de servidor público incorporado a la Carrera Administrativa, como alega en su demanda**, de ahí que ante la ausencia del derecho a la estabilidad que amparase al hoy demandante, el funcionario nominador no estaba obligado a iniciar un procedimiento administrativo para demostrar que el actor había incurrido en una causal de destitución, bastando en todo caso adoptar esa decisión en virtud de la facultad de libre nombramiento y remoción; lo que permitió al ministro poder emitir el acto impugnado.

El **ejercicio de la potestad que el numeral 6 del artículo 184 de la Constitución Nacional de Panamá, otorga al Presidente de la República**, con la participación del ministro del ramo, ha sido objeto de numerosa jurisprudencia del Tribunal, ello, en concordancia con el artículo 629 del Código Administrativo, tal como se señaló en la Sentencia de 25 de mayo de 2021, en la cual la Sala Tercera se manifestó en los términos que a continuación se citan:

“Cabe agregar que, en este caso, este Tribunal observa que entre las funciones que ejerce el Presidente de la República con el Ministro del ramo, se encuentra la estipulada en el artículo 184 (numeral 6) de la Constitución Política que los faculta para nombrar, con arreglo a lo dispuesto en el Título XI, a las personas que deban desempeñar cualesquiera cargos o empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación.

Así las cosas, **le compete a la autoridad nominadora no solo el nombramiento, sino también su remoción, según lo dispone el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo.**

...

En atención a lo dispuesto en la citada norma, el Presidente de la República, en conjunto con la Ministra de Desarrollo Social, se encontraban en la plena facultad para expedir el Decreto de Personal N 0244 de 14 de octubre de 2019, por medio del cual se dejó sin efecto el nombramiento de ... del cargo de Psicóloga I que ocupaba en dicho Ministerio.

En igual línea de pensamiento, esta Superioridad ha sostenido en reiterada jurisprudencia, que todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del Estado, sin concurso de méritos o carrera administrativa, con excepción de los fueros o protecciones laborales que la ley reconoce, son de libre nombramiento y remoción; razón por la cual, en el caso bajo examen, el Señor Presidente de la República con el refrendo de la Ministra de Desarrollo Social, ejerció la facultad conferida por la Constitución Política y la Ley correspondiente.” (Lo destacado es nuestro).

Por tal motivo, para desvincular al recurrente **no era necesario invocar causal alguna, tampoco que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario;** ya que bastaba con notificarlo del decreto recurrido y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, y así poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, ya que, reiteramos, en este caso la remoción del ahora demandante encuentra sustento en la facultad discrecional de la **autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus garantías judiciales;** por lo que solicitamos que los cargos de infracción sean desestimados por el Tribunal.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de diez (10) de enero de dos mil dieciocho (2018), señaló lo siguiente:

“...

En este punto, debemos mencionar que **el Texto Único de la ley 9 de 1994, que se aplica supletoriamente a todas las entidades públicas, de acuerdo a lo estipulado en su artículo 5,** señala en su artículo 2 que los ‘Servidores públicos de carrera: Son los servidores públicos incorporados mediante el sistema de méritos a las carreras

públicas mencionadas expresamente en la Constitución o creadas por la ley, o que se creen mediante ley en el futuro.’

...

En este punto, podemos considerar que la Dirección Nacional de Estadística y Censo, es una unidad administrativa desconcentrada de la Contraloría General de la República, que responde directamente a la máxima autoridad de la institución, con la cual debía mantener una relación estrecha, frecuente y efectiva, la cual a su vez, debía estar dotada de personal profesional idóneo para el desempeño eficaz y eficiente de sus funciones, en atención a la ley 10 de 22 de enero de 2009, que moderniza el Sistema Estadístico Nacional y crea el Instituto Nacional de Estadística y Censo, la Ley Orgánica de la institución, sus Reglamentos y otras disposiciones que rigen el sector público y las que sean afines con los objetivos de la institución.

**De acuerdo a lo explicado, siendo que los directores dentro de las instituciones autónomas por la naturaleza de su cargo se encuentran excluidos de las carreras públicas, no es posible que ostenten la condición de servidor público de carrera.**

...

Es de lugar indicar que, si el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, la Administración puede ejercer la facultad de resolución ‘ad nutum’, es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad. **Esto implica, que la autoridad al momento de ejercer su facultad discrecional, debe explicar sus razones de oportunidad y conveniencia, en la motivación del acto.**

**En el presente caso, se pone de manifiesto en la parte motiva de la resolución que se demanda, las razones de conveniencia para adoptar la medida de destitución, al indicársele a la demandante que era una funcionaria de libre nombramiento y remoción, que perdió la confianza de su superior jerárquico al no llenar las expectativas del cargo, lo que llevo a su remoción fundamentada en lo dispuesto en el Texto Único de la ley 9 de 1994, en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica y su Reglamento Interno.**

**Por último, cabe añadir que, en este caso la Administración se encuentra representada por la autoridad nominadora, que es el Contralor General de la República, a quien el literal b del artículo 55 de la ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República le faculta remover al personal bajo su inmediata dependencia; por lo que el acto fue emitido por la autoridad competente.**

Por las razones expuestas, no se encuentra probado el cargo de violación directa por omisión, alegado por la parte actora, del artículo 9 de la ley 32 de 1984 ni del artículo 34 del Decreto Número 194 de 16 de septiembre de 1997, que consagra el derecho a la estabilidad de los servidores públicos de la Contraloría General de la República, toda vez que la señora Rocío Lineth González de

Adames, **no contaba con la estabilidad en el cargo, por razones del cargo que ocupaba como Directora Nacional de Estadística y Censo del Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, por lo que se trataba de una servidora pública de libre nombramiento y remoción.** Razón por la cual, tampoco prosperan los cargos de violación del artículo 12 de la ley 10 de 2009 y del artículo 2 del Texto Único de la ley 9 de 1994.

De igual forma, no se encuentra llamado a prosperar los cargos de violación alegado por la parte actora del artículo 26 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, ya que si bien la señora Rocío Lineth González de Adames fue evaluada en su momento probatorio con altas calificaciones, en el desempeño del cargo de Directora Nacional de Estadística y Censo, posteriormente **fue removida del cargo por la pérdida de confianza ocasionado por no llenar las expectativas en dicho cargo, situación que es conforme a derecho debido a que el cargo de Directora Nacional de Estadística y Censo de la institución permanecía bajo la potestad discrecional del Contralor General de la República, pudiendo removerla en cualquier momento.**

Conforme al análisis realizado tampoco, se encuentra llamado a prosperar el cargo de violación alegado por la parte actora del artículo 155 de la ley 38 de 2000, sobre la motivación del acto impugnado, toda vez que se encuentra debidamente motivada la destitución en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, tal como se observa en el acto impugnado, aduciendo que hubo pérdida de la confianza en la funcionaria demandante, por no haber llenado las expectativas en el ejercicio de las funciones inherentes al cargo que ocupaba.

Toda vez que los cargos de violación alegados por la parte actora no acreditan la ilegalidad del Decreto Número 275-DDRH de 15 de junio de 2016, que se recurre, no es procedente declarar la nulidad del acto ni las consecuentes declaraciones solicitadas...” (La negrita es nuestra).

Visto lo anterior, es preciso indicar que de acuerdo con lo que ha expresado la jurisprudencia de la Sala Tercera, **la potestad discrecional de la autoridad nominadora le permite remover a los servidores públicos que no se encuentren amparados por una ley especial o de carrera que les garantice estabilidad en el cargo, sin que para ello sea necesario la configuración de causas de naturaleza disciplinaria,** ni el agotamiento de ningún trámite administrativo, como de manera equívoca asevera el recurrente, máxime **que era un funcionario de libre nombramiento y remoción, que perdió la confianza de su superior jerárquico.**

En esa línea de pensamiento, 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 desvinculación de **Gabriel Ríos Urriola**, la cual, **reiteramos, estuvo debidamente sustentada en la facultad discrecional de la autoridad nominadora**, de ahí que contrario a lo esbozado por el apoderado judicial del accionante, el uso de la potestad que la ley le confiere al regente de la entidad para disponer del personal subalterno que no goza de estabilidad laboral en nada vulnera sus garantías o derechos, 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 del recurso correspondiente, de modo que no se ha configurado ninguno de los cargos de infracción alegados por la demandante.

## **5.2. Análisis sobre el argumento relativos a la Enfermedad Crónica, manifestado por el actor.**

Señala el recurrente en el hecho décimo primero de su demanda que es paciente con problemas de secuelas producto del Covid-19.

Al respecto esta Procuraduría debe advertir que el fuero laboral al que se refiere en su escrito de demanda, es aquél que ampara al servidor público por razón del padecimiento de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzca discapacidad laboral, mismo que se encuentra en la Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018, cuerpo legal que en su artículo 1 establece lo siguiente:

**"Artículo 1: Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico." (Lo destacado es nuestro).**

Del precepto legal citado, se infiere de manera clara **la instauración de un fuero laboral para aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzcan una discapacidad laboral**; no obstante,

este Despacho advierte que en el presente negocio jurídico por la entidad en su Informe de Conducta, indicó lo siguiente:

“... ”

DÉCIMO SEGUNDO: Que la condición de salud que aduce el demandante, no otorga por sí sola estabilidad en el cargo, dado que de acuerdo a la Ley 59 de 2005, dicha protección beneficia solo a las personas que padezcan discapacidad como producto de alguna enfermedad crónica, condición que no ha sido probada por el señor GABRIEL RÍOS URRIOLA.

DÉCIMO TERCERO: Que la condición de salud que el señor GABRIEL RÍOS URRIOLA afirma padecer, no se encontraba acreditada en su expediente de personal al momento de ser desvinculado del cargo, lo cual no cumple con los requisitos señalados en el artículo 5 de la Ley 59 de 2005, que establece que 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 produzca discapacidad laboral, será expedida por una comisión interdisciplinaria o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo.

...” (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

Respecto de lo anterior, la ley es clara y advierte que toda documentación médica sobre alguna condición de salud debe contener que **ese padecimiento le produce una discapacidad laboral**; es decir, que **dicha afección limite su capacidad de trabajo**; y que, a su vez, haya sido del conocimiento de la entidad demandada **previo a la fecha de la emisión del acto acusado de ilegal**, razón por la cual no le asiste el derecho a la protección laboral en referencia.

Asimismo, no interpretar el reconocimiento de la garantía que brinda la referida ley, de la forma en que lo hemos expuesto anteriormente, conllevaría a que **cada persona trataría de acceder a la misma de manera desmesurada, con el pretexto de padecer de alguna enfermedad crónica, degenerativa y/o involutiva, 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.

Sobre este punto, la Sala Tercera ha sido enfática respecto a la importancia de acreditar el presupuesto de discapacidad laboral, tal como lo explicó en la Sentencia de 8 de junio de 2021, bajo la ponencia del ex Magistrado Luis Ramón Fábrega, cuyo contenido medular señala lo siguiente:

“... ”

Y es que, en caso de que se hubiesen aducido como vulneradas disposiciones de la Ley 59 de 2005, **lo cierto es que tampoco se hubiese comprobado la violación de las mismas, dado que la demandante no aportó ni adujo las pruebas a las que alude el artículo 5 de la misma, modificado por el artículo 5 de la Ley 25 de 19 de abril de 2018**, el cual dice así: ‘**La certificación de la condición física o mental de las personas que padecen enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas... que produzcan discapacidad laboral.**

... ”

Las razones anteriormente anotadas son las que nos llevan a concluir que no prosperan los cargos de ilegalidad endilgados a los actos administrativos impugnados, por lo que, en consecuencia, no se accederá a las pretensiones formuladas por la parte actora en su demanda.

#### PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO SON ILEGALES** el Decreto de Personal No.106 de 16 de julio de 2019 y la Resolución Administrativa No.16 de 17 de julio de 2019, emitidos por..., ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, **NIEGA** el resto de las demás pretensiones formuladas en la demanda.” (La negrita es nuestra).

En otro orden de ideas, respecto al **fuero laboral que alega el actor lo amparaba**, según lo consagrado en la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, consideramos pertinente señalar que el accionante no hizo referencia sobre su estado de salud en **el recurso de reconsideración presentado ante la entidad ministerial**; así como tampoco se aprecia que dentro de las evidencias procesales **aportara la certificación emitida por dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo**, que acredite que los quebrantos de salud que dice padecer, lo colocan en un estado que le produzca **una discapacidad laboral**, ya que no basta con alegar tal padecimiento, sino que éste debe

ser acreditado en el proceso en debida forma, tal como lo establece la normativa legal que rige la materia.

#### 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 correspondiente al pago de los 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.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 17 de septiembre de 2019, explicó:

“...  
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 lo indicado en la jurisprudencia previamente citada, y respecto al 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 **Gabriel Ríos Urriola**, 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.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No.105 de 13 de noviembre de 2020**, emitido el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Ambiente**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del accionante.

#### **VII. Pruebas.**

7.1. Se **objetan** las pruebas documentales aportadas en copias simples, visibles a fojas 23-24 y 27-28 del expediente judicial, al tenor del artículo 833 del Código Judicial.

7.2. Se **aduce** como prueba documental en representación de la entidad por parte de la Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo de **Gabriel Ríos Urriola** que guarda relación con este caso.

**VIII. Derecho.** No se acepta el invocado por el recurrente.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Anasiris A. Polo Arroyo  
**Secretaria General, Encargada**

Expediente 291422021