

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Vista Número 469

Panamá, 21 de abril de 2021

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, quien actúa en nombre y representación de **Evidelia Palacios Calvo de Morales**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 652 de 31 de diciembre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Señor 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 38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: "***La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...***", 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: Este hecho no nos consta; por tanto, se niega.

Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 5 y 44-45 del expediente judicial).

Tercero: Este hecho no nos consta; 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.

Undécimo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 9 y 39 del expediente judicial).

Duodécimo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 9 y 37-38 del expediente judicial).

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.

II. Normas que se aducen infringidas.

A. La apoderada judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones del **Texto Único de la Ley 9 de 1994**, ordenado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018:

a.1. El **artículo 127**, que expresa que el servidor público quedará retirado de la Administración Pública cuando éste presente su renuncia escrita y sea debidamente aceptada, así como por reducción de fuerza, destitución o invalidez o

jubilación (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial y página 31 de la Gaceta Oficial 28729 de 11 de marzo de 2019);

a.2. El **artículo 153**, que indica el tiempo de prescripción para la persecución de las faltas administrativas (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial y página 40 de la Gaceta Oficial 28729 de 11 de marzo de 2019);

a.3. El **artículo 161**, que estipula que cuando ocurran hechos que produzcan la destitución directa del servidor público, se le formularán cargos por escrito, para lo cual la Oficina Institucional de Recursos Humanos realizará una investigación dentro del término establecido, en la que el funcionario tendrán garantizado su derecho de defensa (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial y página 42 de la Gaceta Oficial 28729 de 11 de marzo de 2019); y

a.4. El **artículo 162**, que señala que una vez concluida la investigación antes mencionada, la Oficina Institucional de Recursos Humanos presentará un informe a la autoridad nominadora, en el que se expresarán las recomendaciones, y en caso de encontrar probada la causal y la responsabilidad del servidor públicos, se ordenará la destitución de éste o la aplicación de algo otra sanción disciplinaria que estime conveniente (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial y página 42 de la Gaceta Oficial 28729 de 11 de marzo de 2019).

B. Los siguientes artículos de la **Ley 38 de 31 de julio de 2000**:

b.1. El **artículo 34**, que se refiere a los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial y página 10 de la Gaceta Oficial 24109 de 2 de agosto de 2008); y

b.2. El **artículo 155 (numeral 1)**, que establece que serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamento de derecho, los actos que afecten derechos subjetivos (Cfr. foja 15 del expediente judicial y página 37 de la Gaceta Oficial 24109 de 2 de agosto de 2008).

C. Los siguientes artículos del **Decreto Ejecutivo 22 de 12 de septiembre de 1997**:

c.1. El **artículo 172**, que dispone que la aplicación de una sanción disciplinaria deberá ser el resultado final de un procedimiento administrativo en el que se hayan investigado los hechos (Cfr. fojas 15 del expediente judicial y página 28 de la Gaceta Oficial 23379 de 17 de septiembre de 1997); y

c.2. El **artículo 182**, que impide la aplicación de sanciones disciplinarias a los servidores públicos que hayan actuado en cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus derechos legalmente reconocidos (Cfr. foja 16 del expediente judicial y página 29 de la Gaceta Oficial 23379 de 17 de septiembre de 1997).

D. Los siguientes artículos de la **Resolución ALP-29-ADM-99 de 20 de agosto de 1999**, que aprueba el Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario:

d.1. El **artículo 88**, que indica que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor públicos que reincida en el incumplimiento de sus deberes y por la violación de sus derechos y prohibiciones (Cfr. foja 16 del expediente judicial y página 30 de la Gaceta Oficial 23884 de 13 de septiembre de 1999);

d.2. El **artículo 98 (Literal d)**, que establece la destitución como un tipo de sanción disciplinaria que se aplicará al servidor público por la comisión de una falta administrativa (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial y página 36 de la Gaceta Oficial 23884 de 13 de septiembre de 1999);

d.3. El **artículo 102**, que instituye los criterios para orientar la calificación de la gravedad de faltas administrativas, así como la sanción que corresponde, al momento de determinar las conductas (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial y página 37 de la Gaceta Oficial 23884 de 13 de septiembre de 1999);

d.3. El **artículo 103**, que expresa que la aplicación de sanciones disciplinarias deberán estar precedidas de investigación realizada por la Oficina

Institucional de Recursos Humanos que garantice el derecho del servidor público (Cfr. foja 18 del expediente judicial y página 37 de la Gaceta Oficial 23884 de 13 de septiembre de 1999);

d.4. El **artículo 104**, que estipula que la investigación de los hechos se realizará con prontitud; y que dependiendo del tipo de falta administrativa, se remitirá el informe al superior jerárquico o a la autoridad nominadora para la imposición de las sanciones que correspondan (Cfr. fojas 18-19 del expediente judicial y página 37 de la Gaceta Oficial 23884 de 13 de septiembre de 1999); y

d.5. El **artículo 105**, que manifiesta que una vez rendido el informe, si los hechos quedan demostrados y se cumplió con el procedimiento establecido, se procederá a la aplicación de la sanción (Cfr. foja 19 del expediente judicial y página 38 de la Gaceta Oficial 23884 de 13 de septiembre de 1999);

E. La **Ley 59 de 2005**, sobre protección laboral para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, que debemos precisar, fue modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, y adicionada por la Ley 151 de 24 de abril de 2020, así:

e.1. El **artículo 1**, que señala que todo trabajador, nacional o extranjero, que padezca de este tipo de enfermedades, así como insuficiencia renal crónica, tienen derecho a mantener su puesto de trabajo en iguales condiciones a las que tenía previo al diagnóstico médico (Cfr. fojas 19-20 del expediente judicial y página 1 de la Gaceta Oficial 28509-A de 20 de abril de 2018);

e.2. El **artículo 2**, que indica que el padecimiento de estas enfermedades, que produzcan discapacidad laboral parcial, no podrá ser invocado como causa de despido por las instituciones públicas, si el trabajador cumple con los requisitos para mantenerse laborando en un cargo que le sea compatible (Cfr. fojas 20-21 del expediente judicial y página 1 de la Gaceta 28509-A de 20 de abril de 2018);

e.3. El **artículo 4**, que establece que los trabajadores del sector público afectados por este tipo de enfermedades, sólo podrán ser despedidos o destituidos por causa justa prevista en la Ley, de acuerdo a los procedimientos correspondientes (Cfr. foja 21 y página 1 de la Gaceta 28509-A de 20 de abril de 2018); y

e.5. El **artículo 4-A**, que dispone que todo trabajador amparado por esta Ley, que sea reintegrado por la autoridad nominadora, por un tribunal administrativo o de justicia, tendrá derecho a que se le pague los salarios dejados de percibir (Cfr. fojas 21-22 y página 1 de la Gaceta 29010-A de 24 de abril de 2020).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

La lectura del expediente que ocupa nuestra atención, permite establecer que mediante el Decreto de Personal 652 de 31 de diciembre de 2019, el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, dio por finalizada la relación laboral con **Evidelia Palacios Calvo de Morales**, quien ocupaba el cargo de "*Trabajador Manual I*" (Cfr. fojas 35-36 del expediente judicial).

Producto de su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la recurrente promovió en tiempo oportuno un recurso de reconsideración, el cual fue decidido por conducto de la Resolución OAL-135-ADM-20 de 6 de marzo de 2020, que mantuvo en todas sus partes el acto original, y fue notificado el 31 de julio de 2020, agotándose la vía gubernativa (Cfr. fojas 26 y 44-45 del expediente judicial).

En virtud de ello, el 30 de septiembre de 2020, **Evidelia Palacios Calvo de Morales**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera, la demanda que dio origen al proceso en estudio, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el decreto de personal, objeto de reparo, así como su acto confirmatorio; que se ordene a la entidad demandada que la reintegre al cargo que ejercía como "*Trabajador Manual I*" y que, por ende, se le ordene a la autoridad

nominadora pagarle los salarios que corren desde la fecha de su destitución y hasta que se haga efectivo su reintegro (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado de **Evidelia Palacios Calvo de Morales** manifiesta que, en su opinión, si bien la autoridad nominadora tiene la facultad de ejercer las acciones de recursos humanos que estime convenientes, antes de dar por finalizada la relación laboral con su mandante, debió tener en cuenta que la misma tenía más de veinte (20) años de estar laborado, de forma continua e ininterrumpida, y que era una funcionaria acreditada en Carrera Administrativa; por lo que sólo podía ser removida de su cargo invocando una causa justificada, en otras palabras, la entidad demandada debió iniciar un proceso disciplinario en contra de su representada en el que se le permitiera hacer sus descargos y ejercer su derecho de defensa. Agrega que, como resultado de la investigación sumaria, se debió elaborar un informe donde se plasmara que los hechos investigados quedaron demostrados, esto es, que se le indagara la reincidencia en el incumplimiento de sus deberes y se le atribuyera la comisión una falta administrativa de máxima gravedad, que amerita la destitución directa, de conformidad con lo establecido en el Texto Único de la Ley 9 de 1994, el Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997 y el Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Cfr. fojas 11-13 y 15-19 del expediente judicial).

Al mismo tiempo, manifiesta que el Decreto de Personal 652 de 31 de diciembre de 2019, acusado de ilegal, no está debidamente motivado y, por lo tanto, infringe el debido proceso legal y el principio de estricta legalidad (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

Por último, el apoderado judicial de **Evidelia Palacios Calvo de Morales** expresa que al momento de su destitución, su mandante gozaba de fuero por enfermedad, por lo tanto, no podía ser destituida por la autoridad nominadora basado en su facultad discrecional (Cfr. fojas 19-22 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada especial de **Evidelia Palacios Calvo de Morales** con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

De acuerdo al contenido de el Decreto de Personal 652 de 31 de diciembre de 2019, acto original, y de la Resolución OAL-135-ADM-20 de 6 de marzo de 2020, confirmatoria de aquélla **Evidelia Palacios Calvo de Morales** ocupaba el cargo de "Trabajadora Manual I" en el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario** (Cfr. fojas 35-36 y 44-45 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que en tanto el acto principal como confirmatorio, señalan que de acuerdo con el expediente de personal de la ex servidora pública que reposa en la entidad demandada, **Evidelia Palacios Calvo de Morales** no ha sido incorporada a Carrera Administrativa ni se encuentra amparada por una Ley especial que le asegure estabilidad en el cargo, por tanto, era una funcionaria de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 35 y 45 del expediente judicial).

Otro aspecto que este Despacho observa en la Resolución OAL-135-ADM-20 de 6 de marzo de 2020, es, cito:

"En cuanto a los problemas de salud, manifestados por la señora **EVIDELIA PALACIOS DE MORALES**, hemos verificado las pruebas documentales aportadas por la misma, sin embargo, de acuerdo al artículo 5 de la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que modifica el artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, establece **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;** condición ésta que no se ha probado por la recurrente, ni existe en el expediente de personal de este Ministerio, certificación o dictamen de dos médicos especialistas en la que conste su padecimiento crónico. Por lo tanto, la causal de discapacidad laboral, no está probada en este caso." (Lo destacado es de la entidad demandada) (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

Así las cosas, contrario a lo planteado por la accionante, la medida adoptada en el acto acusado de ilegal, se trató de una decisión discrecional del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, por lo tanto, no se requería instaurar un proceso disciplinario en contra de **Evidelia Palacios Calvo de Morales**. En ese mismo sentido, estimamos pertinente indicar que el acto cuya declaratoria de ilegalidad persigue la demandante, se encuentra debidamente motivado; puesto que explica con claridad las razones por las cuales la autoridad nominadora finalizó la relación laboral con la hoy demandante, aunado a que expresa el fundamento de derecho utilizado para adoptar tal medida (Cfr. fojas 36 del expediente judicial).

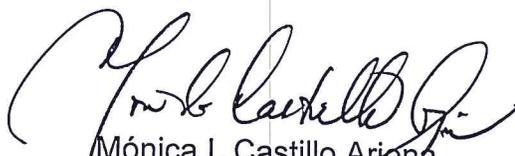
Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 652 de 31 de diciembre de 2019**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestime las demás pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente de personal de **Evidelia Palacios Calvo de Morales**, que guarda relación con este caso.

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

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaría General