

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 473

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 03 de mayo de 2016

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Leonardo Pineda Palma, quien actúa en representación de **Noris Rivas de Rendón**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 43 de 1 de abril de 2015, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Social**, el acto confirmatorio y 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 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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. f. 55 del expediente judicial).

**Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 50 y 51 del expediente judicial).

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

**Cuarto:** No es cierto como viene expuesto; 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:** Es cierto que la afectada promovió un recurso de reconsideración en contra del Decreto de Personal 43 de 1 de abril de 2015 (Cfr. f. 52 del expediente judicial).

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

**Décimo Sexto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. f. 52-54 del expediente judicial).

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

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

El apoderado judicial de la actora estima que el acto acusado de ilegal vulnera las siguientes normas:

**A.** El artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que modifica la Ley 39 de 11 de junio de 2013, el cual declara que los servidores públicos al servicio del Estado, nombrados en forma permanente o eventual; ya sea transitorio, contingente o por servicios especiales, sin que se encuentren

acreditados en alguna de las carreras, gozarán de estabilidad laboral en el cargo (Cfr. fs. 8 y 9 del expediente judicial);

**B.** El artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, que hace referencia a la facultad que tiene el Presidente de la República para remover a los empleados de su elección, salvo que la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción (Cfr. fs. 9 y 10 del expediente judicial);

**C.** Los artículos 2, 126, 141 (numeral 17), 156 y 157 del Texto Único de 29 de agosto de 2008, que ordena sistemáticamente la Ley 9 de 20 de junio de 1994; el cual fue modificado por la Ley 43 de 30 de julio de 2009, los que, de manera respectiva, guardan relación con la condición de libre nombramiento y remoción de los servidores públicos; las causas que dan lugar a que el servidor público sea objeto de retiro de la Administración Pública; las prohibiciones que recaen sobre la autoridad nominadora y del superior jerárquico del nivel administrativo, en el sentido de despedir a los servidores públicos que padezcan una discapacidad de cualquier índole; la formulación de cargos por escrito a aquellos servidores públicos que deban ser destituidos directamente; y a la presentación de un informe, una vez concluida la investigación disciplinaria (Cfr. fs. 10-11 y 14-17 del expediente judicial);

**D.** Los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 4 de 25 de febrero de 2010 que, en su orden, establecen el derecho que se reconoce al trabajador a quien se le detecten enfermedades crónicas

involuntarias y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, para mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico; que el padecimiento de dichas enfermedades no podrá ser invocado como causal de despido; y que estos trabajadores solo podrán ser destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada prevista en la ley, y previa autorización de los Juzgados Seccionales de Trabajo, o la Junta de Apelación de Carrera Administrativa, de acuerdo con los procedimientos correspondientes (Cfr. fs. 11-14 del expediente judicial);

**E.** Los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; normas que indican, respectivamente, los principios que informan al procedimiento administrativo general; y la motivación de los actos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fs. 17 y 18 del expediente judicial);

**F.** El artículo 43 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, reglamentada por el Decreto Ejecutivo 88 de 12 de noviembre de 2012, que determina que el trabajador que se le diagnostique una discapacidad, por las autoridades competentes, tiene derecho a permanecer en su puesto de trabajo, o en su defecto, su readaptación profesional u ocupacional (Cfr. fs. 18 y 19 del expediente judicial);

**G.** El artículo 1 de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, aprobada mediante la Ley 3 de 10 de enero de 2001, concerniente a los conceptos para los términos "*discapacidad*" y "*discriminación contra las personas*

*con discapacidad*" (Cfr. fs. 19 y 20 del expediente judicial);  
y

**H.** El artículo 27 (numeral 1) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de ésta, aprobado mediante la Ley 25 de 2007, referente a las medidas que los Estados Partes deben adoptar para salvaguardar y promover el derecho al trabajo de las personas con discapacidad (Cfr. f. 20 del expediente judicial).

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

De acuerdo con las constancias procesales, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Social dictó el Decreto de Personal 43 de 1 de abril de 2015, a través del cual se destituyó a **Noris Rivas de Rendón** del cargo de Analista de Presupuesto I, que desempeñaba en la institución (Cfr. f. 51 del expediente judicial).

El acto antes descrito fue objeto de un recurso de reconsideración interpuesto por la afectada; impugnación que fue decidida por el Ministro de Desarrollo Social a través de la Resolución 202 de 19 de mayo de 2015, mediante la cual se mantuvo en todas sus partes la decisión original, con lo que se agotó la vía gubernativa (Cfr. fs. 52 y 54 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, la actora concurre ante la Sala Tercera a fin de demandar que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo por cuyo conducto se le

destituyó del cargo que ocupaba en el Ministerio de Desarrollo Social, así como su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al mismo; y en consecuencia, se decrete el pago de los salarios que dejó de percibir desde la fecha de su remoción, hasta que se haga efectivo su reintegro (Cfr. f. 5 del expediente judicial).

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que aduce infringidas, el apoderado judicial de la recurrente señala que su mandante gozaba de estabilidad, pues era una servidora pública en funciones y tenía más de dos (2) años al servicio del Estado; por lo que no le era aplicable la facultad discrecional de la autoridad nominadora. Añade, que existió un quebrantamiento a las formalidades legales, debido a que la destitución se aplica únicamente como medida disciplinaria y con carácter sancionador previo a un procedimiento administrativo en el que se comprueben las faltas para la aplicación de dicha medida (Cfr. fs. 9, 10, 15-18 del expediente judicial).

De igual manera, afirma que su poderdante sufre de Hipertensión Arterial Crónica, Diabetes Mellitus II, Hipotiroidismo, Enfermedad Circulatoria y Vasculare, y que dichos padecimientos eran del conocimiento del Ministerio de Desarrollo Social; por ende, no podía ser destituida de su puesto, sino previo a un proceso interno y bajo las causales legalmente establecidas. Finalmente agrega, que la actuación de dicha entidad transgrede el derecho al empleo que tienen todas las personas con discapacidad, lo que, a su juicio, conlleva a una evidente contravención a los principios del

debido proceso y estricta legalidad (Cfr. fs. 10, 12, 13, 14, 15, 19 y 20 del expediente judicial).

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión demandada, los cuales rebatiremos de manera conjunta, dada la estrecha relación que guardan entre sí, esta Procuraduría considera que los mismos deben ser desestimados por el Tribunal, por las razones de hecho y de Derecho que exponemos a continuación.

Este Despacho se opone a los planteamientos expuestos por la accionante al señalar que el Decreto de Personal 43 de 1 de abril de 2015, y su acto confirmatorio, vulneran lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 127 de 2013; el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo; los artículos 2, 126, 141 (numeral 17), 156 y 157 del Texto Único de 29 de agosto de 2008 de la Ley 9 de 1994; y los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, dado que su remoción se basó en la facultad discrecional que le está atribuida al Órgano Ejecutivo para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos; condición en la que se ubicaba la recurrente en el Ministerio de Desarrollo Social (Cfr. f. 52 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Noris Rivas de Rendón**, no acreditó que estuviera amparada en el régimen de Carrera Administrativa o de alguna

ley especial, de ahí que fuera destituida del cargo que ocupaba con sustento en el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo que consagra la facultad discrecional del Presidente de la República para remover, en cualquier momento, a los servidores públicos de su elección, salvo que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción. Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública no era necesario invocar causal alguna; ya que bastaba con notificarla de la resolución recurrida 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, con lo que se agotó la vía gubernativa. Esta norma es del siguiente tenor:

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

...  
**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 se desprende de la lectura de la disposición legal citada, la facultad que detenta el Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, para remover o destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre remoción, no requiere para su ejercicio que concurran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite, como erróneamente argumenta la demandante.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 22 de julio de 2015, señaló lo siguiente:

"...

Por lo que, **al ocupar un cargo de status permanente, pero sin estar amparado por un régimen de estabilidad, tenía la condición de servidor público en funciones, pudiendo ser cesado su nombramiento en cualquier momento por la autoridad nominadora,** que es aquella que tiene entre sus funciones formalizar los nombramientos y las destituciones de servidores públicos, conforme a la Ley que los rige.

...Es importante esclarecer que la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente la adquisición del derecho a la estabilidad, ya que ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos. **El funcionario nombrado con carácter "permanente", implica que se encuentra ocupando una posición de la estructura institucional, sin que su nombramiento tenga fecha de finalización, hasta tanto adquiera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición.**

Por ende, la Sala ha dicho 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." (La negrita es nuestra).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que el apoderado judicial de la accionante señala que la actuación de la entidad demandada vulnera lo dispuesto en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, *"que adopta normas de protección*

laboral para las personas con enfermedades crónicas, involuntarias y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral”, cuerpo legal que en los artículos 1 y 2 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)

**“Artículo 2: El padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas, y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral parcial, no podrá ser invocado como una causal de despido por las instituciones públicas ni por los empleadores particulares, si el trabajador cumple con los requisitos para mantenerse laborando en un cargo que sea compatible con su jerarquía, fuerza, aptitudes, preparación, destreza y con su nueva condición.”** (La negrita corresponde a este Despacho).

De los preceptos legales citados, 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, esta Procuraduría advierte que en el presente negocio jurídico **no consta documento o certificación médica alguna que permita acreditar que: a) la actora, Noris de Rendón, sufre de Hipertensión Arterial Crónica, de Diabetes Mellitus II, de Hipotiroidismo y de Enfermedad Circulatoria y Vascular; b) que esos padecimientos le producen una discapacidad laboral; es decir, que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo; y c) que, a su vez,**

éste haya sido del conocimiento de la entidad demandada **previo a la fecha de la emisión del acto acusado de ilegal.**

Lo explicado hasta aquí, **nos permite colegir indiscutiblemente que al no tener certeza de la condición médica alegada por la ex servidora, mal puede pretender que sea una obligación de la entidad demandada, el reconocimiento del fuero laboral solicitado;** por consiguiente, consideramos que los cargos de infracción a los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005; el artículo 27 (numeral 1) de la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad; el artículo 43 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999; y el artículo 1 de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad; **también deben ser desestimados por la Sala Tercera.**

Por último, en cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Noris Rivas de Rendón,** 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 24 de julio de 2015 que en su parte pertinente dice así:

“...En consecuencia, **el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa,** por lo que la viabilidad de toda pretensión que en

relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, **sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso**, que lo haya dispuesto de manera expresa..." (Lo resaltado es nuestro).

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, podemos concluir que la actuación de la entidad demandada no contraviene las disposiciones que se aducen infringidas; razón por la cual esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal 43 de 1 de abril de 2015, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Social, ni su acto confirmatorio, y pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

#### **IV. Pruebas.**

**A.** Esta Procuraduría **aduce** se practique una prueba pericial, de conformidad con lo establecido en los **numerales 2 y 4 del artículo 981 del Código Judicial**, relativos a la facultad que tiene el Juez de ordenar, a petición de parte, los exámenes científicos necesarios para verificar la verdad material, y la entrega de informes o dictámenes a entidades públicas, a fin que se proceda de la siguiente manera:

**a.1.** Que **Noris de Rendón, sea evaluada por médicos especialistas idóneos de la Caja de Seguro Social**, con el propósito que se determine si padece o no de Hipertensión Arterial Crónica, de Diabetes Mellitus II, de Hipotiroidismo y de Enfermedad Circulatoria y Vasculara; en caso afirmativo, establecer lo siguiente: **a)** cuál es la fase o estadio de esos padecimientos; **b)** si para la fecha del 1 de abril de 2015,

cuando se emitió el acto administrativo impugnado, la prenombrada sufría de tales enfermedades; y **c)** si en la actualidad la paciente mantiene esos padecimientos o no.

**a.2.** En caso que se establezca que **Noris de Rendón** aún padece de Hipertensión Arterial Crónica, de Diabetes Mellitus II, de Hipotiroidismo y de Enfermedad Circulatoria y Vascular, favor de consignar en un informe, si dichos padecimientos le producen discapacidad laboral para desempeñarse en el cargo de Analista de Presupuesto I.

**B.** Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente de personal de **Noris Rivas de Rendón** que reposa en los archivos del Ministerio de Desarrollo Social.

**V. Derecho.**

Se niega el invocado en la demanda.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 579-15