

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 536

Panamá, 20 de julio de 2020

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Javier G. Mitil M., actuando en nombre y representación de **Melvis Leticia Cedeño Vergara**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 677 de 15 de octubre de 2019, emitido por el **Ministerio de Salud**, su acto confirmatorio, y 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 el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior.

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

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

Segundo: Es un hecho; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 9 a 10 del expediente judicial).

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.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la demandante alega que el acto acusado infringe los artículos 1, 2 (numeral 1) y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, los cuales en su orden, indican que se reconoce al trabajador a quien se le detecten enfermedades crónicas involuntarias y/o degenerativas, que produzcan discapacidad laboral, el derecho para mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del

diagnóstico médico; asimismo se enlista una serie de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que producen discapacidad laboral; y establecen como se certifica la condición física o mental de las personas que padezcan dichas enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas (Cfr. fojas 4 a 6 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.

Del análisis de las constancias que reposan en autos, observamos que la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, bajo examen, está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 677 de 15 de octubre de 2019, emitido por el **Ministerio de Salud**, mediante el cual se removió a **Melvis Leticia Cedeño Vergara**, del cargo que ocupaba en la entidad demandada como Asistente de Abogado 1 (Cfr. fojas 9 - 10 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución Administrativa 1028 de 17 de diciembre de 2019, que confirmó lo establecido en la decisión anterior. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la actora **el 19 de diciembre de 2019**, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 11 - 12 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el **22 de enero de 2020**, el apoderado judicial de la demandante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, para que se declare nulo por el ilegal el acto administrativo impugnado y 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 (Cfr. fojas 3 - 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado de la recurrente manifiesta, de manera medular, que el acto acusado de ilegal, vulneró la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, ya que **Melvis Leticia Cedeño Vergara**, padece de hipertensión arterial sistémica, lo que afirma es una condición crónica que ampara a su representada y en tal sentido no podía ser desvinculada del cargo que ocupaba (Cfr. fojas 4 a 6 el expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial 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 **Melvis Leticia Cedeño Vergara**.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la accionante, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, 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 el recurrente en el **Ministerio de Salud**.

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, que la servidora pública fue removida del cargo que ocupaba con sustento, entre otras normas, en el **artículo 300 de la Carta Magna y 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. Esta norma es del siguiente tenor:

“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” (Énfasis suplido).

“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).

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).

Ahora bien, respecto a lo señalado por el apoderado judicial de **Melvis Leticia Cedeño Vergara**, en cuanto a que su representada padece de hipertensión arterial sistémica, estimamos oportuno señalar el texto del artículo 1 de 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*"; la cual fue modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018; veamos:

"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, esta Procuraduría advierte que el documento aportado por la demandante, consistente en una certificación de la Policlínica San Fernando Norte, firmada por el Doctor Jairo González, (foja 14 del expediente judicial), no **permite acreditar que: a) la enfermedad que advierte Melvis Leticia Cedeño Vergara, sea crónica; y b) que ese padecimiento le produce una discapacidad laboral**; es decir, **que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo.**

Ante ese escenario, consideramos relevante aclarar la importancia que tiene que quien estime encontrarse amparado por el fuero laboral en comento, **acredite en debida forma y de manera previa, los presupuestos que la misma ley consagra**, resaltando que este deber impuesto a la funcionaria 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 la actora se encuentre mermada en el desenvolvimiento de su rutina diaria y que con el tratamiento para el control de la enfermedad, 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, 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.

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 esbozados por la accionante 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 **Melvis Leticia Cedeño Vergara**, sería necesario que aquel 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, este Despacho solicita respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 677 de 15 de octubre de 2019**, emitido por el Ministerio de Salud, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas:

A. Esta Procuraduría objeta por inconducente a la luz del artículo 783 del Código Judicial, la certificación de la Policlínica San Fernando Norte, firmada por el Doctor Jairo González, visible a foja 14 del expediente judicial, ya que no es el medio idóneo para probar la discapacidad laboral producto de una enfermedad crónica, y no cumple con el artículo 856 del Código Judicial.

Advertimos lo anterior, toda vez que, dicha prueba es un **documento privado que carecen de autenticidad al no enmarcarse en ninguno de los supuestos que, para tales efectos, se establecen en el artículo 856 del Código Judicial**, cuya parte pertinente dispone:

“Artículo 856. Documento privado es el que no reúne los requisitos para ser documento público.

El documento privado es auténtico en los siguientes casos:

1. Si ha sido reconocido ante juez o notario, o si judicialmente se tiene por reconocido;
2. Si fue inscrito en un Registro Público por quien lo firmó;
3. Si habiéndose aportado al proceso, no hubiere sido tachado u objetado en los términos del artículo 861;
4. Si se declaró auténtico en resolución judicial dictada en un proceso anterior, con audiencia de la parte contra la cual se oponen en el nuevo proceso; y
5. Si ha sido remitido o transmitido por conducto de una oficina estatal o municipal que exija, en su reglamento, la identificación previa del remitente o girador.

...” (La negrilla es nuestra).

Conforme advierte este Despacho, la prueba aportada por la actora, no ha sido reconocida ante juez o notario ni el recurrente ha solicitado el reconocimiento de su contenido y firma ante el

Tribunal de la causa, **circunstancias que denota su inadmisibilidad**, tal como fue expuesto por la Sala Tercera en el Auto de 3 de diciembre de 2013, en el que al decidir una situación similar a la que se analiza se pronunció en los términos siguientes:

“...
DECISIÓN DEL TRIBUNAL

...
Con respecto a las pruebas que reposan a fojas 61 a 64, 67 a 69, 72 a 75, 78 a 94 del expediente judicial, **se trata de originales de documentos privados**, algunos con firma y otros sin ella. El artículo 856 del Código Judicial establece cuáles documentos son considerados como privados y cuando son considerados auténticos. El tenor de la norma es el siguiente:

‘Artículo 856. ...’

En atención a lo previsto, se observa que **los documentos privados aportados por la parte actora, cuya admisión se apela**, fueron objetados por la Procuraduría de la Administración, mediante Vista Número 1274 de 12 de noviembre de 2010; **no fueron declarados auténticos en proceso anterior; no fueron remitidos por una oficina estatal o municipal; y no fue solicitado su reconocimiento por la parte que los aportó, que es la demandante; por tanto, no llena estos requisitos de autenticidad.**

...
Toda vez que la parte actora no solicitó el reconocimiento de firma y contenido de los documentos privados que se objetaron, los mismos no cumplen con los requisitos propios del tipo de prueba, debiendo revocarse su admisión.

...” (Lo resaltado es de este Despacho).

B. Se aduce como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

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

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 100-2020