

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 748

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 27 de agosto de 2020

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción

El Licenciado Luis Rolando González González, actuando en nombre y representación de **Marciano Ruiz Quintero** solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal 554 de 26 de julio de 2019, emitido por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Señor 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:** 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.

## II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del actor refiere como normas vulneradas las siguientes:

A. Los artículos 34, 35, 52 (numeral 4), 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2010, que hacen referencia a los establecen los principios que informan al procedimiento administrativo general; al orden jerárquico de las normas; los vicios de nulidad absoluta; y al requisito de motivación del acto administrativo (Cfr. fojas 4 - 7 del expediente judicial);

B. El artículo 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley 15 de 1977, que desarrolla el principio del debido proceso (Cfr. fojas 7 - 8 del expediente judicial);

C. El artículo 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, aprobado a través de la Ley 14 de 1976, que desarrolla los Principios de Igualdad ante la Ley y el del Debido Proceso (Cfr. fojas 8 - 10 del expediente judicial); y

D. Los artículos 1 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005 modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2019, que establecen que todo trabajador con alguna enfermedad crónica, involutiva o degenerativa, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico y que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esa Ley, solo podrán ser despedidos o destituidos por una causa justificada y previa

autorización de la autoridad competente (Cfr. fojas 10 - 14 del expediente judicial);

**E. Los artículos 1 y 3 (numeral 4) de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, modificada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, por la cual se declara de interés social el desarrollo integral de la población con discapacidad y se define el concepto de discapacidad (Cfr. fojas 14 - 16 del expediente judicial); y**

**F. El artículo 27 de la Convención Sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Ley 25 de 10 de julio de 2007, que reconoce el derecho a las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones (Cfr. fojas 15 - 16 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.**

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el **Resuelto de Personal 554 de 26 de julio de 2019**, dictado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, mediante la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Marciano Ruiz** del cargo de Albañil, que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la **Resolución 780-2019 de 14 de noviembre de 2019**, expedida por la Ministra

de Vivienda y Ordenamiento Territorial, que confirmó el acto administrativo anterior. Dicha resolución le fue notificada al accionante el 6 de enero de 2020, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 19 - 21 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 21 de febrero de 2020, **Marciano Ruiz Quintero**, a través de su apoderado judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que lo reintegre a las funciones que realizaba antes de su destitución y se le reconozcan todas sus pretensiones laborales (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

A fin de sustentar su pretensión, el abogado del actor indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

**"SEPTIMO:** Que mi representado padece **EPILEPSIA**, la cual es considerada una Enfermedad Degenerativa del Sistema Nervioso Central, siendo paciente discapacitado permanente, información que era de conocimiento del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, por lo tanto, está amparado por la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, que adopta las normas de Protección Laboral para que las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, modificada por la Ley 25 de 29 de abril de 2018 (Cfr. fojas 3 - 4 del expediente judicial).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que no le asiste la razón al demandante**; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el

Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas arriba mencionadas.

Lo primero que debemos indicar en el caso que nos ocupa, es que estamos ante una **desvinculación y no ante una destitución** como quiere hacer ver el demandante.

En ese sentido, la decisión adoptada se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora 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 o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial**; y no razón de una sanción disciplinaria (Cfr. fojas 18 - 21 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, cobra relevancia el 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.

..."

Así las cosas, y al no estar amparado o formar parte de una carrera pública, **el cargo que ocupaba Marciano Ruiz Quintero, en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial era de libre nombramiento y remoción.**

En razón de lo anterior, para desvincular del cargo al ex servidor público tampoco **era necesario invocar causal disciplinaria alguna;** puesto que bastaba con notificarlo 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.

Por otro lado, en lo que respecta al supuesto padecimiento del demandante, consideramos oportuno citar, lo que al respecto indicó la entidad demandada en su informe de conducto, veamos:

"En el caso en cuestión, no reposa en el expediente certificación alguna que permita establecer que el señor **MARCIANO RUIZ QUINTERO**, haya sido evaluado por la comisión ni tampoco consta que dicha certificación haya sido suscrita por dos médicos tratantes y especializados en dicha enfermedad." (Cfr. foja 36 del expediente judicial).

De lo arriba indicado, se desprende que el hoy demandante en ningún momento puso en conocimiento del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial** el supuesto padecimiento mantenía; motivo por el cual, mal podría indicarse que la entidad demandada vulneró una norma protectora del trabajo, cuando el hoy actor eligió mantener en reserva la supuesta enfermedad padecía.

Lo anterior es importante tenerlo presente; puesto que, el accionar de la entidad demandada se fundamentó en los elementos de convicción **que reposaban en el expediente de personal del hoy demandante.**

En ese sentido, al no haber constancias de dichos registros, tratamiento médico, historial de citas de control, certificaciones médicas, o cualquier otro elemento objetivo, evidentemente el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial** no podía haber tenido conocimiento de la existencia de enfermedad alguna.

En esa línea de pensamiento, consideramos oportuno indicar que el examen de legalidad que se estará efectuando sobre el acto objeto de reparo, se debe realizar **tomando en consideración la realidad existente al momento en que el mismo fue emitido;** a saber, un escenario en donde el expediente de personal que **no contenía referencia alguna a la existencia de una enfermedad crónica, degenerativa o involutiva.**

Pretender incorporar esos argumentos en esta jurisdicción, implicaría modificar el contexto bajo el cual la entidad demandada emitió el acto cuya legalidad se cuestiona.

En ese tenor, si bien es permitido la presentación de medios de convicción en la jurisdicción contencioso administrativa, éstos no pueden estar destinados a subsanar deficiencias probatorias **propias de la vía gubernativa;** ya que, como hemos indicado, el accionar administrativo, en el caso que nos ocupa, se sustentó en elementos de hecho y de

derecho, de los cuales no se desprendía la existencia de enfermedad crónica, degenerativa o involutiva alguna.

Por otro lado, en cuanto al reclamo que hace el recurrente 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 **Marciano Ruiz Quintero**, 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 2 de febrero de 2009, que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad respecto al pago de salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, deben ser viables jurídicamente, es decir que corresponde dicho pago en los casos que **la propia Ley dispone...**” (Lo resaltado es nuestro).

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL**, el Resuelto de Personal 554 de 26 de julio de 2019, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones del actor.

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

**4.1** Se objeta el certificado que reposa a foja 22 del expediente judicial; puesto que, tal y como se desprende de

la fecha de su emisión, el mismo le fue entregado al hoy demandante de manera posterior a la emisión del acto objeto de reparo, de lo cual se desprende su improcedencia jurídica por ineficaz e inconducente de conformidad a lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial.

4.2 Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal que reposa en la entidad demandada.

V. **Derecho.** No se acepta el invocado por el accionante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaría General

Expediente 257-20