



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 12 de noviembre de 2020
C-124-20

Licenciada
Mireily Díaz
Fiscal Adjunta de la Fiscalía Anticorrupción
del Sistema Penal Acusatorio
Ministerio Público.
Ciudad.-

Ref.: Destitución por Libre Remoción de una persona protegida por las Leyes N°15 de 31 de mayo de 2016 y N°25 de 19 de abril de 2018.

Señora Fiscal Adjunta:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota N°.202000031557/Oficio N°.6598/ZEA de 16 de octubre de 2020, recibida en esta Procuraduría el 19 de octubre del año en curso, mediante la cual nos eleva consulta en los siguientes términos:

“1. Si la señora **Ildaura Illueca con cédula de identidad personal N°8-789-1600**, puede ser destituida de la entidad INAMU, por Libre Remoción cuando la misma mantiene protecciones de las (sic) Ley N°15 de 31 de mayo de 2016 y la Ley N°25 y adicional el fuero electoral penal antes mencionado.

2. Cualquier otra información/documentación que guarde relación con la presenten (sic) investigación.

En relación a lo consultado, debo expresarle que, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Administración, específicamente el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, esta entidad está llamada a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto; en tanto que el artículo 2 de la misma excerta legal señala que las actuaciones de esta Procuraduría se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales, como es el caso donde se instruye una carpetilla No.202000031557 ante la Fiscalía Anticorrupción del Sistema Penal Acusatorio relacionada con la presunta comisión de un delito contra la Administración Pública.

No obstante lo anterior, atendiendo a la colaboración enmarcada en los artículos 75 y 277 del Código Procesal Penal, este Despacho considera lo siguiente:

Sobre la base de sus interrogantes y, luego de un prolijo y objetivo análisis jurídico del tema objeto de su consulta, la cual se formula producto de que el Instituto Nacional de la Mujer, mediante Resolución N°.040 de 18 de diciembre de 2019, deja sin efecto el nombramiento de la señora Ildaura Tryhane Illueca como Cotizador de Precios III, pese a que la misma, entre otras cosas se encuentra protegida por la Ley N°15 de 31 de mayo de 2016 y la Ley N°25 de 19 de abril de 2018, esta Procuraduría se pronunciará en el sentido de exponer algunas consideraciones generales de carácter doctrinal y jurisprudencial respecto a las leyes que contienen normas de protección a personas con discapacidad.

I. La Ley N°.25 de 10 de julio de 2007, por la cual se aprueban la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El principal propósito de ésta Ley es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todas las personas con discapacidad, y promover el respeto a su dignidad inherente.¹

Por lo tanto, los Estados partes de este Convenio se comprometen entre otros aspectos a²:

- a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;
- b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;
- c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;
- d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;
- e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discriminen por motivos de discapacidad;
- f) Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices;
- g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible;

¹ Cfr. Artículo 1 de la Ley N°. 25 de 2007. Gaceta Oficial N°.25832 de 11 de julio de 2007.

² Cfr. Artículo 4, Ibidem.

- h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo;
- i) Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente Convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos. 2.

La Ley a su vez señala, que nada de lo dispuesto en ella afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado.

II. La Ley N°.15 de 31 de mayo de 2016, que reforma la Ley N°.42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para personas con discapacidad.

Esta Ley en su artículo 1, garantiza y asegura el ejercicio efectivo de los derechos, deberes y libertades fundamentales de las personas con discapacidad y sus familias, así como también la asistencia y tutela para el ejercicio de la personalidad y capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás personas. Veamos:

“**Artículo 1.** El artículo 1 de la Ley 42 de 1999 queda así:

Artículo 1. Se declara de interés social el **garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos, deberes, y libertades fundamentales de las personas con discapacidad y sus familias**, mediante la adopción de medidas de inclusión e integración, acción afirmativa y ajustes razonables, en igualdad de condiciones y calidad de vida, eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Constitución Política de la República y demás normas que amparan los derechos de esta población.

También se declara de interés social la asistencia y tutela para el ejercicio de la personalidad y capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás personas, en concordancia con la Ley 25 de 2007, garantizándoles la asistencia a las personas con discapacidad que presenten una disminución profunda de sus facultades, con el fin de ejercer las acciones y obtener el derecho de la capacidad y personalidad jurídica.” (Lo resaltado es nuestro)

De lo anterior se desprende con meridiana claridad, que esta norma establece un sistema de protección integral a las personas con discapacidad y sus familiares, quienes gozarán de sus derechos y libertades fundamentales en términos iguales con otros en la sociedad, así como el disfrute de ciertos derechos y condiciones específicamente ligados a su estatus.

Aunado a ello, ésta Ley dispone en su artículo 8, que el Estado será responsable de garantizar el pleno goce de los derechos a las personas con discapacidad y sus familias, estableciendo ciertos mecanismos de coordinación para lograr diferentes acciones de implementación, monitoreo y supervisión, para su cumplimiento. Veamos:

“**Artículo 8.** El artículo 8 de la Ley 42 de 1999 queda así:

Artículo 8. El Estado, a través de sus instituciones, será responsable de acuerdo con su competencia de garantizar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad y sus familias, para lo cual establecerá los mecanismos de coordinación con las personas con discapacidad y sus familias, los empleadores, los técnicos, las agrupaciones gremiales, las asociaciones de personas y para personas con discapacidad constituidas y con el resto de la sociedad civil para lograr las diferentes acciones de implementación, monitoreo y supervisión, para el cumplimiento de la presente Ley.”

Se colige del artículo citado, que el principal organismo garante de asegurar y promover el pleno goce de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad y sus familiares, es el Estado, quien deberá realizar las gestiones pertinentes y necesarias para su correcto cumplimiento.

Por otro lado, su artículo 54 en relación a si una persona con discapacidad su padre, madre, tutor o representante legal puede ser despedido, sustituido o desmejorado de su posición o salario, determina lo siguiente:

“**Artículo 54.** Se adiciona el artículo 45-A a la Ley 42 de 1999, así:

Artículo 45-A. La persona con discapacidad, padres, madres, tutor o representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido, sustituido ni desmejorado de su posición o salario, salvo que el empleador acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral.

En los casos de servidores públicos no se admitirán como causal el libre nombramiento y remoción, salvo que se trate de funcionario nombrado con cargos de confianza.

Los servidores públicos que sean declarados insubsistentes serán nombrados en otras posiciones dentro de la respectiva institución.

Los trabajadores con discapacidad gozarán de estabilidad laboral, por lo que sus empleadores deberán asegurar su inclusión en la planilla laboral permanente de la empresa o institución correspondiente, una vez hayan aprobado el período probatorio.”

La norma arriba citada establece una protección especial para la persona con discapacidad, sus padres, tutores o representantes legales, en el sentido de que no podrán ser despedidos, sustituidos ni desmejorados de su posición o salario, salvo que el empleador acredite con antelación, una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral.

Ahora bien, con relación al tema en comento, este Despacho en ocasiones anteriores³ ha señalado lo siguiente:

“... la Procuraduría de la Administración es del criterio que el padre de una persona con discapacidad, puede ser destituido del empleo, **salvo que el empleador acredite con antelación a una causal establecida en la Ley justifique la terminación de la relación laboral...**

La respuesta anterior la fundamentamos en el fuero de estabilidad, que el artículo 54 de la Ley N° 15 de 31 de mayo de 2016 le introdujo a la Ley N°42 de 27 de agosto de 1999...

...

Como se puede apreciar, la norma instituye un fuero de estabilidad a los padres de la persona discapacitada, y también a los tutores o representantes legales de éstas, y en este sentido ellos no pueden ser destituidos de sus cargos, salvo que previamente el empleador acredite que se ha incurrido una causal de despido, lo cual deberá hacerse ante la autoridad correspondiente.

...”

Sobre la base de las consideraciones anteriores, resulta oportuno señalar lo que Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha indicado en sentencias de 4 de octubre de 2018 y 17 de abril de 2019:

➤ *Sentencia de 4 de octubre de 2018.*

“...

Así las cosas, debemos resaltar que el señor Luis Jiménez Hernández no fue removido de su cargo desconociéndose el fuero de estabilidad laboral por su discapacidad auditiva o en razón del cargo que ocupaba, pues se le dieron las oportunidades para que a través del contradictorio y en cumplimiento del debido proceso se defendiera, comprobándose que **su desvinculación de la administración, se dio por el incumplimiento del Reglamento Interno de la institución, al incurrir en una falta de máxima gravedad** que consiste en acoso sexual en perjuicio de una subalterna, sin mencionar que esta misma acción es señalada de forma reiterativa en perjuicio de otras funcionarias e incluso una paciente del Centro de Salud de Chepo.

En base a lo anterior, **es de lugar advertir que el fuero de la estabilidad laboral** que intenta hacer valer el señor Luis Jiménez Hernández, **no resulta ilimitado, ya que al incurrir en una falta disciplinaria, debidamente comprobada mediante un procedimiento disciplinario,**

³ Cfr. Nota C-089-19 de 19 de septiembre de 2019, dirigida al Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario.

la misma acarrea la pérdida de dicho fuero. ... (Lo subrayado y resaltado es nuestro)

➤ *Sentencia de 17 de abril de 2019.*

“Es de lugar manifestar, que aunque la funcionaria accede a lo dispuesto por la autoridad nominadora con la firma del nombramiento y su toma de posesión respectiva, que se dio el 17 de noviembre de 2017, no obstante, no puede aceptarse que se dé por terminada la relación laboral, con la expiración del nombramiento que dura casi un (1) mes y medio, ya que **existe una evidente intención de terminar la relación laboral sin motivo alguno en detrimento de una persona encargada y responsable del cuidado de dos (2) personas que sufren de enfermedades discapacitantes.**

En este punto, se advierte que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial crea expectativas a la señora Diana Vieto Bonilla, de que va a ocupar el cargo que llevaba desempeñando hasta el momento en que dicha posición no sea de utilidad o incurra en alguna falta administrativa que amerite su desvinculación de la Administración, por lo que su actuación de nombrarla por un tiempo mínimo para poder destituirla, a nuestro criterio **vulnera el principio de buena fe, que rige las relaciones entre la Administración y el administrado.** ...” (Lo subrayado y resaltado es nuestro)

De las sentencias previamente citadas se infiere que, toda persona discapacitada, así como aquella que esté encargada o sea responsable del cuidado de personas con enfermedades discapacitantes, gozarán de estabilidad laboral; no obstante, el mismo no resulta ilimitado, pues al incurrirse en alguna falta disciplinaria que sea propiamente comprobada mediante el procedimiento correctivo, producirá la pérdida de dicho beneficio.

III. **La Ley N°.25 de 19 de abril de 2018, que modifica la Ley N°.59 de 2005, sobre protección laboral para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral.**

Esta Ley establece que todo trabajador tanto nacional o extranjero que se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, tendrán derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico.⁴

A su vez, esta norma advierte que el padecimiento de estas enfermedades, no podrá ser invocado como una causal de despido 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. Veamos:

“**Artículo 2.** El artículo 2 de la Ley 59 de 2005 queda así:

⁴ Cfr. Artículo 1 de la Ley N°25 de 2018. Gaceta Oficial N°.28509-A de 20 de abril de 2018.

Artículo 2. El padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como de insuficiencia renal crónica, **que produzcan discapacidad laboral parcial, no podrá ser invocado como una causal de despido por las instituciones públicas** no 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. ...” (Lo resaltado es nuestro)

Por su parte, el artículo 4 de la referida Ley N°.25 de 2018, señala lo siguiente:

“**Artículo 4.** El artículo 4 de la Ley 59 de 2005 queda así:

Artículo 4. 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 judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo, o, **tratándose de servidores públicos**, invocando para ello **alguna causa justa prevista en la ley**, de acuerdo con los procedimientos correspondientes. ...” (Lo resaltado es nuestro)

Se infiere de lo anterior que, los servidores públicos con discapacidad laboral sólo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo invocando alguna causa justa prevista en la ley, de acuerdo a los procedimientos correspondientes.

Cabe resaltar que conforme lo establece la Ley N°25 de 2018, la Certificación que acredita la condición física y mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, debe ser expedida por una Comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de médicos especialistas idóneos del ramo; y por lo tanto la persona mantendrá su puesto de trabajo hasta que se dictamine su condición.⁵

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mabc



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*

⁵ Cfr. Artículo 5, Ibídem.