

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 016

Panamá, 15 de enero de 2021

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

La Licenciada Ivonne del Carmen Sánchez Montes, actuando en nombre y representación de **Ricardo Martínez González**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal 860 de 12 de agosto de 2020, emitida por el **Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos**, su acto confirmatorio, y para 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 artículo 5 (numeral 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad 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. Normas que se aducen infringidas.**

La apoderada judicial del accionante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 146 (numerales 1, 15 y 16) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que le prohíbe a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo despedir a los servidores públicos o tomar represalia contra ellos, para impedirles la asistencia de los agentes encargados de velar por el respeto a sus derechos; violar las prohibiciones contenidas en la Ley de Carrera Administrativa; y destituir a funcionarios que demuestren que se encuentran padeciendo de enfermedades terminales, que están en proceso de recuperación o tratamiento de éstas, y que tienen discapacidad de cualquier índole (Cfr. páginas 38 y 39 de la Gaceta Oficial 28729 de 11 de marzo de 2019 y fojas 5-7 del expediente judicial).

B. Los artículos 1, 2, 3, 4 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, señalan que todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecten 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; que el padecimiento de éstas afecciones 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 asalariado cumple con los requisitos para mantenerse laborando en un cargo que le sea compatible; que se prohíbe a las entidades oficiales y particulares discriminar de cualquier forma a los trabajadores que padezcan éstas morbilidades y, además, se prohíbe tomar medidas de presión o persecución por estas causas, con la finalidad de que el afectado abandone el empleo; que los colaboradores que padezcan las enfermedades descritas, 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 funcionarios adscritos a la Carrera Administrativa, invocando para ello alguna causa justa

prevista en la Ley, según lo procedimientos correspondientes; y que la certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan de este tipo de padecimientos, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo, periodo dentro del cual la persona se mantendrá en su puesto de trabajo (Cfr. páginas 3-4 de la Gaceta Oficial 28509-A de 20 de abril de 2018 y fojas 7-15 del expediente judicial).

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

De la lectura del expediente en estudio, se desprende que el acto acusado lo constituye el Resuelto de Personal 860 de 12 de agosto de 2020, emitida por el **Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos**, a través de la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Ricardo Martínez González**, en el cargo de "*Asistente Ejecutivo II*", quien fuera nombrado como personal transitorio mediante el Resuelto de Personal 313 de 2 de enero de 2020 (Cfr. fojas 19-20 del expediente judicial).

Producto de su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el recurrente interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución 405 de 20 de agosto de 2020, confirmando en todas sus partes la decisión anterior proferida por el Director General del **Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos**, y que le fue notificada el 26 de agosto de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 21-22 del expediente judicial).

En virtud de ello, la apoderada judicial de **Ricardo Martínez González** promovió, el 26 de octubre de 2020, la demanda contencioso administrativa en estudio, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal

860 de 12 de agosto de 2020, así como su acto confirmatorio; que se ordene al **Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humano** que reintegre a su representado al cargo que ejercía al momento de emitirse el acto administrativo acusado; y que se haga efectivo el pago de salarios dejados de percibir, desde el día de la suspensión del cargo, hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, la abogada del accionante manifiesta que el acto principal y su confirmatorio contravienen lo dispuesto en el **artículo 146 (numerales 1, 15 y 16) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994**, toda vez que la autoridad demandada pretende justificar la destitución basándose en que se trata de un servidor público de libre nombramiento y remoción que no posee ninguna condición legal que asegure su estabilidad en el cargo, ignorando la condición médica de **Ricardo Martínez González**, alegando que padece de enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles como lo son hipertensión arterial y osteoartrosis degenerativa de la columna lumbosacra, las cuales fueron desarrolladas en el transcurso de su vida laboral, impidiéndole llevar una vida normal y conseguir un empleo digno de acuerdo a sus capacidades (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Agrega que el Director General del **Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humano** no tomó en consideración los años de servicio de su representado ni realizó una verificación de sus padecimientos, inclusive, estima que no se valoró el hecho que **Ricardo Martínez González** adquirió el COVID-19 en su lugar de trabajo, enfermedad infecciosa causada por el coronavirus, que lo mantuvo en cuarentena por más de treinta (30) días, por lo que arguye que la entidad demandada, por intermedio de la Oficina de Recursos Humanos debió cerciorarse de no incurrir en ninguna de las prohibiciones establecidas en la legislación vigente antes de proceder a dejar sin efecto su

nombramiento como servidor público, pues la facultad discrecional de la autoridad no es de carácter absoluta e ilimitada (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

Al mismo tiempo, el demandante manifiesta que el acto administrativo en cuestión fue emitido en violación a las normas relativas a la protección por padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, específicamente los **artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005**, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, puesto que el **Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humano** omitió examinar debidamente su expediente de personal y clínico que reposa en la Oficina de Recursos Humanos, evidenciando su desconocimiento del alcance de las disposiciones en referencia, en el sentido que una vez que a una persona se le detecta este tipo de padecimientos, éstos evolucionan con el tiempo de forma irreversible, produciendo limitaciones y hasta incapacidad laboral, dependiendo de su avance, edad y condición fisiológica del servidor público afectado (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Por último, la apoderada judicial del actor indica que la autoridad demandada ha desatendido el hecho que su defendido padece de enfermedades crónicas y degenerativas y no ha invocado una causa justificada para su despido, a pesar que **Ricardo Martínez González** desempeñó sus funciones de forma honesta, responsable, puntual y con eficacia, siempre acatando las directrices impartidas por sus superiores (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada judicial de **Ricardo Martínez González**, este Despacho no comparte los argumentos expuestos por el demandante y se opone a los cargos de ilegalidad desplegados en el libelo de su demanda en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del resuelto objeto de controversia, por las razones que se expresan a continuación.

De acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su remoción 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; condición en la que se ubicaba el recurrente en el **Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humano** (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Sobre el particular, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Ricardo Martínez González** no acreditó que estuviera amparado en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral, de ahí que la autoridad nominadora haya removido al actor del cargo que ocupaba como "*Asistente Ejecutivo II*", con sustento en el **artículo 9 (literal i) de la Ley 1 de 11 de enero de 1965**, modificada por la Ley 23 de 29 de junio de 2006, que le faculta para crear la organización administrativa de la entidad, y de acuerdo con ella, nombrar o remover a su fuerza laboral (Cfr. página 5 de la Gaceta Oficial 25579 de 3 de julio de 2006).

A este respecto, cabe destacar que al revisar las pruebas que fueron aportadas por el mismo demandante, se puede constatar que **Ricardo Martínez González** fue nombrado mediante la Resolución 313 de 2 de enero de 2020, en calidad de personal transitorio, por tanto, para remover del cargo al ex servidor público no era necesario invocar causa alguna así como tampoco que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de algún trámite disciplinario; ya 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 y luego accedió a la

Jurisdicción Contencioso Administrativa, por lo que mal puede argumentar el recurrente la transgresión de las normas invocadas en el escrito de su demanda, puesto que, reiteramos, en este caso **la remoción del prenombrado encuentra sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus derechos;** por lo que solicitamos dichos cargos de infracción sean desestimados por ese Tribunal (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

Respecto a los funcionarios que ostentan esta condición, es menester señalar que la ilustre Sala ha hecho referencia a este aspecto, en la **Sentencia 19 de septiembre de 2016**, en el siguiente contexto:

“Ahora bien, es de lugar indicar que, tampoco se observa en el expediente que la demandante, haya pasado por algún procedimiento de selección de personal por medio de concurso de méritos, para adquirir la posición que ocupaba como Abogada II.

**Ante el hecho de que la parte actora, al momento de emitirse el acto demandado no se encontraba gozando del derecho de estabilidad alcanzado por medio de una ley formal de carrera o por una ley especial, la Administración puede ejercer la facultada de resolución ‘ad nutum’, es decir, de revocar el acto de nombramiento en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.**

**Esto implica, que la autoridad al momento de ejercer la facultad discrecional, debe explicar sus razones de oportunidad y conveniencia, como ocurre en el presente caso, en el que se pone de manifiesto en la parte motiva de la resolución que se demanda, las razones de conveniencia para adoptar la medida de destitución, al indicársele a la demandante que era una funcionaria de libre nombramiento y remoción.**

Cabe agregar que, en este caso la Administración se encuentra representada por la autoridad nominadora, que es el Director General de la Autoridad de Aeronáutica Civil, a quien el numeral 7 del artículo 3 de la Ley 22 de 29 de enero de 2003, le faculta remover al personal bajo su inmediata dependencia; no requiriendo la realización de un procedimiento disciplinario para ello, reiteramos, cuando el funcionario no se

encuentra bajo el amparo del derecho a la estabilidad.” (La negrita es nuestra).

Igualmente, vale la pena aclarar que el cargo que **Ricardo Martínez González** no le daba la condición de funcionario de carrera administrativa, siendo este requisito lo que le otorga la estabilidad laboral al servidor público, una vez haya cumplido con los procedimientos individuales de ingreso, ordinarios o especiales, que le permita su eventual acreditación al puesto de carrera, incorporándose de manera ordenada y gradual y se hayan ponderado las destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública.

Por otra parte, señala el actor que padece de hipertensión arterial y osteoartrosis degenerativa de la columna lumbosacra, sobre lo cual esta Procuraduría debe advertir que el fuero laboral al que se refiere éste en su escrito de demanda, es aquél que ampara al **servidor público por razón del padecimiento de una enfermedad crónica y/o degenerativa que le produzca discapacidad laboral** la cual debe ser certificada, conforme lo establecen los artículos 1 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que son del siguiente tenor:

**“Artículo 1. Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, 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 5. 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. La persona mantendrá su puesto de trabajo hasta que dicha comisión dictamine su condición.”** (énfasis suplido).

Respecto de lo anterior, esta Procuraduría observa que de las constancias procesales no existe documentación aportada por el accionante que acredite su



padecimiento, en ese sentido, la ley es clara sobre la misma ya que toda documentación médica sobre algún padecimiento de salud debe señalar claramente que **le produce una discapacidad laboral**; es decir, **que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo**; y 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**, razón por la cual no le asiste el derecho a la protección laboral en referencia.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 25 de septiembre de 2019, señaló lo siguiente:

“Si bien, las pruebas antes mencionadas certifican claramente y sin margen de dudas que... padece de Discopatía 3 C4 y Artrosis Cervical, lo cierto es que **no consta documento alguno que certifique que la demandante producto de estas enfermedades le ha producido una discapacidad laboral, siendo esta la prueba de importancia, pues es la exigida por la Ley 59 de 2005. Y es que esta protección laboral de las personas con discapacidad se dará, siempre y cuando el trabajador demuestre o compruebe su discapacidad, para lo cual debe aportar como elemento de convicción un diagnóstico expedido por una autoridad competente.**

...

Es así, que de la lectura de las normas aplicables de la Ley 59, se puede colegir con claridad meridiana que no sólo basta con que se compruebe que padece de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, sino que **además debe certificarse que dicho padecimiento le produce una afectación en el buen desempeño de las labores a él asignadas.**

En ese sentido, si bien la parte actora aportó ante la autoridad demandada certificaciones de la Caja de Seguro Social, en la que acredita o se señala diversos diagnósticos, lo cierto es que dichas certificaciones no cumplen con las exigencias establecidas por la Ley 59 de 2005, que es aplicable al caso en estudio. Y como reiteramos, **esta Ley exige que en la certificación médica, para los efectos que nos atañe certificar en estos casos, debe indicar que la enfermedad o afección, debe producirle una discapacidad laboral y no ha sido el caso.**

...

El análisis que antecede permite concluir, que la Resolución Administrativa No. 048-17 de 13 de febrero de 2017, emitida

por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, se enmarca dentro de las facultades legales de la Institución demandada, razón por la cual, esta Superioridad estima que la resolución impugnada en el presente proceso no es violatoria de los artículos aducidos como vulnerados, razón por la que no proceden los cargos de ilegalidad endilgados al acto demandado, ni las pretensiones reclamadas y así procede esta Sala a declararlo.

...". (La subraya es de la Sala). (El resaltado es del Despacho):

Lo anterior, nos permite colegir que el **Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humano** estableció de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que la autoridad nominadora **sustentó a través de elementos fácticos jurídicos** que la desvinculación del hoy demandante **se fundamenta en la facultad discrecional que la ley le otorga al tratarse de un servidor público nombrado de forma transitoria, que no se encuentra incorporado al Régimen de Carrera Administrativa ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo;** por lo que mal puede alegar que la resolución administrativa acusada deviene en ilegal.

Por último, en cuanto al reclamo que hace el 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 **Ricardo Martínez González**, 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 3 de julio de 2017**, que en su parte pertinente señala lo siguiente:

“...debemos advertir que, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido puesto que la **Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una ley formal, que los fije, determine y regule.**”

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).

Expuestas las razones jurídicas por las que el Resuelto de Personal 860 de 12 de agosto de 2020, y su acto confirmatorio, no han violado ninguna de las normas indicadas por el demandante; esta Procuraduría estima que la desvinculación del ex servidor público **Ricardo Martínez González**, realizada por el Director General del **Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos**, se ha dictado conforme a los principios rectores del procedimiento administrativo y el debido proceso, según lo dispuesto en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en el que el accionante ha podido ejercer su derecho de defensa, haciendo uso oportuno del recurso que dispone la ley (reconsideración) ante la entidad demandada, quien luego confirmó su decisión mediante resolución motivada, con lo cual se agota la vía gubernativa y permite, posteriormente, al accionante acudir a la Sala Tercera.

Lo expuesto hasta aquí, no hace más que evidenciar que la autoridad nominadora actuó con estricto apego a la normativa que regula la materia, por lo que no se han vulnerado el debido proceso, como de manera equivocada lo asevera el recurrente, razón por la cual solicitamos que los cargos de infracción sean desestimados.

En el marco de lo expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** el Resuelto de Personal 860 de 12 de agosto de 2020, emitido por la Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los

Recursos Humanos, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la actora.

#### IV. Pruebas.

1. Se **objeta** la prueba documental consistente en la certificación médica emitida por la Región Metropolitana de Salud, visible a foja 31 del expediente judicial, ya que la misma fue aportada en copia simple, por lo que contraviene lo expuesto en el artículo 833 del Código judicial.

2. Se **objetan** las pruebas documentales consistentes en control de asistencia del demandante, visibles a fojas 32 a 41 del expediente judicial, ya que las mismas fueron aportadas en copias simples, por lo que contraviene lo establecido en el artículo 833 del Código judicial.

3. Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 752952020