

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número: 782

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 22 de mayo de 2025

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente: 249812025

El Licenciado Ricardo Vargas, actuando en nombre y representación de **Antonia Isabel de Gómez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos 346 de 27 de septiembre de 2024, emitido por el **Ministerio de Desarrollo Social**, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

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 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

El Licenciado Ricardo Vargas, alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

1. De la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificado por la Ley 25 de 2018:

1.1 El artículo 2: el cual indica que 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 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.

Parágrafo. Para los efectos de esta Ley, las enfermedades crónicas, involutivas y degenerativas se entenderán así: 1. Enfermedades crónicas. Son las que, una vez diagnosticadas, su tratamiento, que va más allá de los tres meses, es solo paliativo y no curativo, lo que lleva implícita la cronicidad, entre ellas, diabetes mellitus, lesiones tumorales malignas (cáncer), hipertensión arterial y síndrome de inmunodeficiencia adquirida (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

1.2 El artículo 4: el cual señala que 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. En el caso de servidores públicos incorporados a los regímenes especiales la solicitud de reintegro se hará de conformidad con la legislación especial vigente (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

2. El artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, el cual dispone que los servidores públicos al servicio del Estado nombrados en forma permanente o eventual, ya sea transitorio, contingente o por servicios especiales, con dos años de servicios continuos o más, sin que se encuentren acreditados en algunas de las carreras que establece el artículo 305 de la Constitución Política de la República, gozarán de estabilidad laboral en su cargo y no podrán ser despedidos sin que medie una causa justificada prevista por la Ley y según las formalidades de esta. A los servidores públicos amparados por este artículo, no le será aplicable la discrecionalidad de libre nombramiento y remoción (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

3. El artículo 156 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, mismo que fue modificado por el artículo 6 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, el cual dispone que siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se formularan cargos por escrito. La Oficina Institucional de Recursos Humanos realizará una investigación que no durará mas de treinta días hábiles, en la que el servidor público investigado tendrá garantizado el derecho a la defensa y

se le permitirá estar acompañado por un asesor de su libre elección. Si una vez cumplido no se ha concluido la investigación, se ordenará de oficio el cierre de la investigación y el archivo del expediente (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial)

4. El artículo 8 de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977 por medio de la cual se aprobó la Convención Americana de los Derechos Humanos, el cual dispone que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustentación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

III. Cuestión Previa.

Antes de adentrarnos al análisis del caso en comento, debemos indicar que Ley 127 de 31 de diciembre de 2013 “Que establece un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos”, **fue derogada en todas sus partes** por el artículo 36 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017 “Que reforma la Ley 9 de 1994, que establece y Regula la Carrera Administrativa y dicta otras disposiciones”, por lo cual no entraremos a analizar esa disposición.

Por otro lado, el artículo 156 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, aducidos por el abogado de la actora como violado, en realidad se refiere al artículo 161, respecto a la numeración consecutiva aprobada mediante Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018 (Cfr. Gaceta Oficial 28729 de 11 de marzo de 2019).

IV. Antecedentes del caso.

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos 346 de 27 de septiembre de 2024, emitido por el **Ministerio de Desarrollo Social**, mediante la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Antonia Isabel de Gómez**, con cédula de identidad personal 8-333-40, del cargo de Administrador I, pues esta última no poseía estatus de servidor público de carrera administrativa, ni gozaba de ningún fuero especial, es decir, que era funcionaria de libre nombramiento y remoción (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 681 de 26 de noviembre de 2024, que confirmó en todas sus partes lo establecido en el Decreto de Recursos Humanos 346 de 27 de septiembre de 2024. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la recurrente el 7 de enero de 2025, agotando así la vía gubernativa (Cfr. fojas 11-14 y 15-19 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 13 de febrero de 2025, **Antonia Isabel de Gómez**, a través de su apoderado judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, a través de la cual realiza las siguientes peticiones:

"II. LO QUE SE DEMANDA

PRIMERO: Que se declare nulo por ilegal el Decreto N°346 de 27 de septiembre de 2024, en el cual se deja sin efecto el nombramiento de la señora Antonia Isabel de Gómez, mayor de edad, con cédula de identidad personal 8-333-405 como servidora pública y su acto confirmatorio, bajo el resuelto N° 681 de 26 de noviembre de 2024 ambos emitidos por el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

SEGUNDO: Que, como consecuencia de las declaraciones anteriores, se declare que la suscrita, Antonia Isabel de Gómez, mujer panameña, con número de cédula de identidad personal 8-333 405, con funciones de Administrador I, posición 7939, que devengaba un salario de B/1,000.00 en el Ministerio de Desarrollo Social (M.I.D.E.S) de Arraiján y se reintegre de forma inmediata, a su puesto de trabajo, en iguales condiciones y al salario que mantenía al momento de dejar sin efecto su nombramiento en el Ministerio de Desarrollo Social.

TERCERO: Que se declare legalmente responsable, de la ilegalidad del acto administrativo al MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL y a su representante y se le pague a favor de la señora Antonia Isabel de Gómez, los salarios caídos y el reintegro correspondiente al cargo que desempeñaba, desde el momento de su destitución hasta el momento en que se haga efectiva la sentencia. (Cfr. fojas 2-3 del expediente judicial).

V. Argumento de la demandante.

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de **Antonia Isabel de Gómez**, señala que, su representada no ha incurrido en ninguna falta administrativa, ni ha sido sancionada durante el ejercicio de la función pública por falta reglamentaria (Cfr. fojas 3 y 6 del expediente judicial).

Alega el representante judicial de la actora, que existieron faltas al debido proceso y que su representada estaba amparada por el fuero que brinda la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, al padecer de Hipertensión Arterial y Diabetes Mellitus Tipo II, por lo cual era necesario que su desvinculación se diera por causa justificada a través de un proceso disciplinario (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Asimismo, a juicio del Licenciado Ricardo Vargas, su representada estaba amparada por la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la ley 25 de 19 de abril de 2018, puesto que, el artículo 4, dispone que las personas afectadas por enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, solo pueden ser despedidas por causas justificadas, lo que no se ajustó a la decisión adoptada en contra de **Antonia Isabel de Gómez** (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

VI. De la pretensión de la actora y los descargos de esta Procuraduría en representación de los intereses de la entidad demandada.

Esta Procuraduría se aboca a la defensa del acto administrativo impugnado, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a la recurrente**; criterio que basamos en las siguientes consideraciones:

6.1 De la desvinculación de la demandante y la supuesta violación de los artículos 161 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 y el artículo 8 de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977.

Conforme advierte este Despacho, el acto demandado fue emitido por el Presidente de la República de Panamá, en conjunto con la Ministra de Desarrollo Social, quien, en su calidad de máxima autoridad administrativa, **se encuentra facultado para remover a los empleados de su elección, sin que tal situación implique la infracción de los principios del debido proceso y estricta legalidad**, según se desprende del artículo 629 del Código Administrativo:

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

...
18. Remover a los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción
 ... ” (Lo subrayado es nuestro).

De igual manera, vale la pena aclarar que la recurrente no gozaba de estabilidad laboral porque no era una funcionaria de carrera administrativa, siendo esta la condición tradicional 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 necesidades de la Administración Pública.

En ese sentido, se hace imperante conceptualizar y dimensionar en su justa medida jurídica, lo que para la Administración Pública debe entenderse como un servidor público de libre nombramiento y remoción, aplicando como norma supletoria, el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, “Que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece la Carrera Administrativa modificado por la Ley 23 de 2017”, y bajo ese concepto, delimitar la condición que mantenía la accionante, al momento de ser desvinculado por la entidad demandada, leamos:

“Artículo 2. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

...

44. Servidor público: Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado. Los Servidores Públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en:

1. Servidores públicos de carrera
2. Servidores públicos de carrera administrativa
3. Servidores públicos que no son de carrera.

45. Servidores públicos de carrera: Son los servidores públicos incorporados mediante el sistema de méritos a las carreras públicas mencionadas expresamente en la Constitución o creadas por la ley, o que se creen mediante ley en el futuro.

46. Servidores públicos de carrera administrativa: Son los servidores públicos que han ingresado a la carrera administrativa según las normas de la presente Ley, y que no pertenecen a ninguna otra carrera ni están expresamente excluidos de la carrera administrativa por la Constitución o las leyes.

47. Servidores públicos que no son de carrera: Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la ley, y en particular aquellos excluidos de las carreras públicas por la Constitución vigente. Los servidores públicos que no son de carrera, se denominan así:

1. De elección popular
2. De libre nombramiento y remoción
3. De nombramiento regulado por la Constitución
4. De selección
5. En período de prueba
6. En funciones
7. Eventuales.

...

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 la 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. (Lo subrayado es nuestro) (Cfr. Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018 por el cual se adopta el Texto Único de Carrera Administrativa publicado en la Gaceta Oficial No. 28729 de 11 de marzo de 2019).

De lo anterior, podemos razonar que la propia normativa establece que aquellos servidores públicos que no pertenezcan a ninguna de las carreras establecidas en la ley, serán denominados, de entre otras categorías, como servidores públicos de libre nombramiento y remoción.

Respecto a los servidores públicos que mantienen esta condición, es decir, la de libre nombramiento y remoción por parte de su autoridad nominadora, se hace preciso destacar que la jurisprudencia contencioso administrativa ha dejado sentado, sin lugar a distintas interpretaciones, que la Administración Pública puede ejercer la facultad de resolución "ad nutum", esto es, la de revocar un acto administrativo de nombramiento basado en la discrecionalidad, sustentando siempre las razones de conveniencia y oportunidad que exterioricen la adopción de tal medida, siempre que se confirme que el servidor, no se encuentra gozando del derecho de estabilidad dispuesto por conducto de una ley formal de carrera o por una norma especial.

En ese sentido, de acuerdo a Sentencia de seis (6) de marzo de dos mil veinticuatro (2024), la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, expresó lo siguiente:

" ...

De lo antes expuesto se colige que el señor J.A.R.B., no gozaba de estabilidad en el puesto en el que se desempeñaba, no adquirió su posición a través de Carrera de Investigación de la Universidad Tecnológica de Panamá, ni contaba con los cinco (5) años requeridos en la posición de la que fue removido, así como tampoco dentro de su expediente de personal se evidencia que contara con la documentación correspondiente para ostentar la posición bajo la cual había sido nombrado un (1) mes antes de su remoción, por lo tanto, la Autoridad Nominadora tenía la potestad de ejercer su facultad discrecional para separar de su cargo al demandante, sin necesidad de un proceso previo, ni invocación de causal disciplinaria alguna.

Es ese orden de ideas, la Autoridad Nominadora puede remover o cesar en sus labores a los funcionarios que carecen de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley, no es obligatorio que se les entable un proceso disciplinario, ya que estos trámites, generales, aplican para aquellos servidores públicos con carrera administrativa o una similar, que hayan incurrido en una falta administrativa preestablecida en la ley; y, de forma excepcional, a funcionarios de libre nombramiento y remoción, siempre que hayan cometido una causal para su destitución; lo cual no constituye una violación a sus Derechos a los principios del Debido Proceso y Estricta Legalidad...." (Lo subrayado es nuestro).

Es así que, sobre la base de estos planteamientos, se puede colegir que la conducta desplegada por el **Ministerio de Desarrollo Social**, reviste de total legalidad por razón de la potestad discrecional que posee la autoridad nominadora, tal cual como lo expone el texto jurisprudencial citado,

toda vez que, no se requería de un procedimiento disciplinario sancionador para poder desvincular a la recurrente del cargo que ocupaba, siendo consecuente que para proceder a su desvinculación, bastaba solo con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, con lo que se agotó la vía gubernativa y luego accedió a la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que, en este caso, la remoción de la prenombrada encuentra sustento en la facultad discrecional **de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo**, de ahí que el regente de dicha entidad haya dejado sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba (Cfr. fojas 35-36 y 37-40 del expediente judicial).

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de siete (7) de junio de dos mil veintiuno (2021), señaló lo siguiente:

“...

Como quiera que la parte actora no ha podido acreditar a través de los correspondientes certificados o documentos que pertenecía a la carrera administrativa o una similar, la remoción o desvinculación de la administración pública por parte del Ministerio de Trabajo y desarrollo Laboral, no se considera un acto ilegal, toda vez que su decisión se fundamentó en el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9/1994.

...

En consecuencia, se niega la declaratoria solicitada por la parte actora en el sentido que se le reintegre de manera inmediata al cargo que ocupaba, en iguales condiciones y salarios, toda vez que la decisión adoptada por la entidad pública se justificó como consecuencia del criterio de considerar al accionante, como un funcionario sujeto al sistema de libre nombramiento y remoción, por lo que la pérdida de confianza de sus superiores acarrea la consecuente desvinculación de la administración pública, ya que en el presente caso no se logró acreditar que el demandante hubiese ingresado al sistema de méritos, concursos, oposiciones para considerarle como servidor público de carrera administrativa o una carrera de similar categoría reconocida por la Constitución y la Ley.

...” (Lo subrayado es nuestro).

Visto lo anterior, es preciso indicar que de acuerdo con lo que ha expresado la jurisprudencia de la Sala Tercera, **la potestad discrecional de la autoridad nominadora le permite remover a los servidores públicos que no se encuentren amparados por una ley especial o de carrera que les garantice estabilidad en el cargo, sin que para ello sea necesario la configuración de causas de naturaleza disciplinaria**, ni el agotamiento de ningún trámite administrativo.

Por otro lado, debemos recalcar que la motivación del acto administrativo consiste en el deber que tiene la Administración Pública de exponer los elementos fácticos jurídicos necesarios que respalden la legitimidad y validez de sus decisiones, en este caso particular, la desvinculación de la ex servidora, la cual, reiteramos, estuvo debidamente sustentada en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, por lo cual en nada trasgrede sus garantías o derechos ni mucho menos lleva implícito la instauración obligatoria de un procedimiento disciplinario.

En esa línea de pensamiento, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis **se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley**, puesto que en el **considerando del Decreto de Recursos Humanos 346 de 27 de septiembre de 2024**, que constituye el acto acusado, **se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada**; es decir, que la autoridad nominadora **sustentó a través de elementos fácticos jurídicos** que la desvinculación de la ahora demandante no fue producto de la imposición de una sanción, **sino de la facultad discrecional que la ley le otorga; debido a que la recurrente ocupaba el puesto de Administrativo I**, por lo tanto, **Antonia Isabel de Gómez**, era una servidora pública de libre nombramiento y remoción, tal como lo establece el artículo 2 (numerales 47 y 49) del Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018 *“QUE ADOPTA EL TEXTO ÚNICO DE LA LEY 9 DE 1994, QUE ESTABLECE Y REGULA LA CARRERA ADMINISTRATIVA, MODIFICADO POR LA LEY 23 DE 2017”* (Cfr. Gaceta Oficial 28729 de 11 de marzo de 2019) (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

6.2 Del Fuero Laboral por enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas aducido.

Sobre el particular, debemos iniciar indicando que el Fuero laboral por enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, está regulado a través de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, sus modificaciones y reglamentaciones, la cual dispone que, para acceder a esa garantía laboral dada en la norma, es menester que el trabajador demuestre que se encuentra sufriendo de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa o que presenta insuficiencia renal crónica, y que produzca una discapacidad laboral, lo que se acredita con la presentación de una certificación expedida por una

Comisión Interdisciplinaria nombrada para tal fin, o el dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos en el ramo (Sentencia de 15 de noviembre de 2023).

Dicho eso, este Despacho advierte que la señora **Antonia Isabel de Gómez**, cita como normas infringidas los artículos 2 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, "*Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral*"; aportando así solo un certificado emitido por un médico general visible a foja 22 del expediente judicial, sin embargo, el mismo fue aportado en copia simple, lo cual no debe ser valorado en la presente causa puesto que dichos medios de pruebas son contrarios al 833 del Código Judicial (Cfr. fojas 22-24 del expediente judicial).

En un proceso similar, la Sala Tercera expidió el Auto de 26 de septiembre de 2014, en el que explicó:

"... la parte actora si bien aportó copias de los actos impugnados (original y confirmatorio), lo cierto es que lo hizo incumpliendo con lo normado en el artículo 833 del Código Judicial.

Esta disposición legal es clara en señalar que cuando no se aporta el documento original, entonces deben presentarse copias debidamente autenticadas por el funcionario custodio del original o sean compulsadas del original o autenticadas en inspección judicial. No obstante, en el caso en estudio lo que aportó el demandante fue una copia en que el Notario hace saber que se trata de una copia cotejada con la copia de copia de su original...".

Según puede apreciarse del Auto transcrito, las copias de copias no resultan admisibles por contradecir lo instaurado en el artículo 833 del Código Judicial, que exige que los documentos deben aportarse al proceso en originales o en copias debidamente autenticadas por el funcionario custodio del original.

Es por ello que, advertimos que la condición que alega padecer **Antonia Isabel de Gómez**, "Hipertensión Arterial y Diabetes Mellitus Tipo II", y, por consiguiente, su derecho a estabilidad laboral, hasta este momento procesal, no lo ha probado, siendo esto su responsabilidad, pues es quien invoca el reconocimiento del referido derecho (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

6.3 De la Comisión Interdisciplinaria creada a través del Decreto Ejecutivo N°45 de 7 de abril de 2022.

Con la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, se adoptaron normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produjeran discapacidad laboral. La referida norma en su artículo 5 dispuso lo siguiente:

“La certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin.” (Cfr. Gaceta Oficial 25457 de 4 de enero de 2006).

Nótese que del texto original, era necesaria la certificación expedida por una Comisión Interdisciplinaria, para certificar a aquellas personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, que a su vez debía producir discapacidad laboral, y así acreditar su derecho al fuero laboral.

Posteriormente, este artículo fue subrogado en el 2010, a través de la Ley 4 de 25 de febrero de 2010, quedando el artículo 5 así:

“La certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin.

Mientras la comisión no expida la certificación de la que trata este artículo no es obligación de la institución pública reconocer la protección que brinda esta Ley.” (Cfr. Gaceta Oficial 26477-C de 25 de febrero de 2010) (Lo subrayado es nuestro)

Asimismo, el referido artículo 5 de la Ley 59 de 2005, fue subrogado por el artículo 5 de la Ley 25 de 20 de abril de 2018, quedando de la siguiente manera:

“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. (Lo subrayado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial 28509-A de 20 de abril de 2018)

De las normas anteriores se colige que, es la Comisión Interdisciplinaria la competente para certificar la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, puesto que, si bien el artículo anterior hace referencia a “el dictamen

de dos médicos especialistas idóneos del ramo”, de las actas de discusiones en la Asamblea Nacional respecto a esta Ley, se incluyó lo anterior, pues, en ese momento no se encontraba instituida y reglamentada la Comisión Interdisciplinaria, que era el ente idóneo para la certificación respectiva.

En ese sentido, en el 2022, se promulgó el Decreto Ejecutivo 45 de 7 de abril de 2022, *“Que reglamenta el artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como de insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, modificado por la Ley 25 de 19 de abril de 2018”*, quien señaló lo siguiente:

“Artículo 4. Se crea la Comisión Interdisciplinaria de Certificación Física o Mental, adscrita a la dirección General de Salud Pública del Ministerio de Salud, en adelante La Comisión Interdisciplinaria...”

“Artículo 5. La Comisión Interdisciplinaria estará integrada por:

1. El director general de Salud Pública, o quien este designe, quien la presidirá.
2. Un médico especialista en medicina interna o medicina familiar.
3. Un médico especialista en psiquiatría.
4. Un médico especialista en medicina física y rehabilitación y ortopedia y traumatología.
5. Un médico especialista en medicina del trabajo o médico especialista en salud ocupacional.

Artículo 6. La Comisión Interdisciplinaria tendrá las siguientes funciones y responsabilidades:

1. Expedir la certificación sobre la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como de insuficiencia renal crónica.
2. ...” (Cfr. Gaceta Oficial 29512-A de 7 de abril de 2022).

Una vez conformada la Comisión Interdisciplinaria como ente idóneo para expedir la certificación sobre la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como de insuficiencia renal crónica, es necesario que aquellas personas que pretendan certificarse como pacientes con estas condiciones, cumplan con lo siguiente:

“Artículo 11. Todo trabajador del sector privado, o del sector público, jefe de la Oficina Institucional de Recursos Humanos o de Personal o su homólogo, según corresponda, o empleador, tendrán derecho a solicitar formalmente y por escrito a la Comisión Interdisciplinaria, una certificación sobre la condición física

o mental que determine si la discapacidad laboral que presenta el trabajador o el servidor público es parcial o absoluta, de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como de insuficiencia renal crónica.

Igualmente, podrá solicitar tal certificación todo trabajador del sector privado o del sector público, que haya sido despedido, o destituido, según corresponda, padeciendo una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa o de insuficiencia renal crónica que le produzcan discapacidad laboral, siempre y cuando haya presentado el recurso de reconsideración y/o apelación correspondiente.

En estos casos el trabajador o el servidor público se mantendrá en su puesto hasta que la Comisión Interdisciplinaria dictamine su condición, tal como lo señala el artículo 5 de la Ley 59 de 2005, modificado por la Ley 25 de 2018.” (Lo subrayado es nuestro).

De la norma citada, se desprenden dos supuestos respecto a la solicitud de Certificación, veamos:

1. Aquellas personas que estén laborando y soliciten a la Comisión Interdisciplinaria una certificación sobre la condición física o mental que determine si la discapacidad laboral que presentan es parcial o absoluta.
2. Aquellos trabajadores que haya sido despedidos o destituidos, padeciendo una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa o de insuficiencia renal crónica que le produzcan discapacidad laboral.

De lo expuesto, podemos concluir que el padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas o de insuficiencia renal crónica a las que puede estar expuesto todo trabajador tanto de la empresa privada como del sector público, **por sí solas no producen fuero laboral, pues, estas enfermedades deberán necesariamente producir una discapacidad laboral, es decir, padecer de:** “... la disminución parcial o total de sus capacidades físicas y/o mentales para realizar las labores del puesto que desempeña”.

En ese mismo orden de ideas, el solo padecimiento de dichas enfermedades puede o no producir discapacidad laboral, pues este tipo de trabajadores son categorizados como personas sin discapacidad laboral, a pesar de padecer una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa o de insuficiencia renal crónica, veamos: “...Persona sin discapacidad laboral. Aquel servidor público o trabajador que padece de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, así como de insuficiencia renal crónica debidamente diagnosticada, pero que la misma no le produce ninguna

limitación o impedimento en la realización de las funciones inherentes al cargo en el que se desempeña" (Cfr. artículo 2 [numeral 7] del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de abril de 2022); por consiguiente, podemos indicar que para que el trabajador del sector público o privado pueda estar amparado por el fuero laboral que señala la Ley 59 de 2005 y sus modificaciones, tiene que:

1. Padecer de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, así como de insuficiencia renal crónica;
2. Que dicha enfermedad le produzca discapacidad laboral;
3. Que su condición y discapacidad laboral deba estar debidamente certificada por la Comisión Interdisciplinaria en atención al Decreto Ejecutivo 45 de 7 de abril de 2022.

No hay que perder de vista que si bien, el párrafo al que hicimos alusión en líneas anteriores, respecto a que: "*el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo*", le brinda a aquel trabajador la posibilidad de optar por una certificación tanto de su enfermedad y por consiguiente protección por fuero laboral, en el caso hipotético que dicho dictamen de esos dos médicos especialistas idóneos entren en contradicción con la Certificación física y mental expedida por los profesionales idóneos que conforman la Comisión Interdisciplinaria, se entraría a valorar ambos medios probatorios, lo que a criterio de esta Procuraduría, debe imperar este último, pues, la subrogación del artículo 5 de la Ley 59 de 2005, por la Ley 25 de 20 de abril de 2018, tuvo como finalidad no dejar en indefensión a aquellos trabajadores que eran removidos y/o destituidos de sus cargos, al no estar certificados por la Comisión Interdisciplinaria que en ese momento no estaba creada, es decir fue agregado como una alternativa para aquellas personas con esos padecimientos, no obstante, ya fue establecida y está en funcionamiento, por consiguiente, debe ser necesaria la respectiva Certificación por quien, es el ente competente tal y como así lo ha dispuesto la promulgación de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005 en la Gaceta Oficial 25457 de 4 de enero de 2006, antes de sus modificaciones.

6.4 De la supuesta violación de los artículos 2 y 4 de la ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificado por la Ley 25 de 2018.

En atención a los cargos de violación de los artículos 2 y 4 de la Ley 59 de 2005, alegados por el actor, debemos indicar que con la entrada en vigencia de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, se adoptaron normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produjeran discapacidad laboral. La referida Ley fue modificada por la Ley 4 de 25 de febrero de 2010, quedando el artículo 5 así:

“La certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin.

Mientras la comisión no expida la certificación de la que trata este artículo no es obligación de la institución pública reconocer la protección que brinda esta Ley.” (Cfr. Gaceta Oficial 26477-C de 25 de febrero de 2010)

Asimismo, el referido artículo 5 de la Ley 59 de 2005, fue subrogado por el artículo 5 de la Ley 25 de 20 de abril de 2018, quedando de la siguiente manera:

“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. (Lo subrayado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial 28509-Ade 20 de abril de 2018)

De las normas anteriores se colige que, es la Comisión Interdisciplinaria la competente para *certificar la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas* o de insuficiencia renal crónica, o en su defecto, “*el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo*”, elementos necesarios para solicitar estar amparados por el fuero laboral por enfermedad crónicas, involutivas y/o degenerativas, que le produzca una discapacidad laboral. No obstante, como hemos expuesto, lo que aporta la actora son certificaciones que no cumplen con lo dispuesto con el artículo 833 del código judicial, por lo cual no está acreditado en debida forma el Fuero Laboral que otorga la Ley 59 de 2005, en los términos ya expuestos.

Bajo ese concepto, al no estar acreditado a través de la documentación correspondiente, no puede ser reconocido tal derecho a **Antonia Isabel de Gómez**, puesto que: **primero**, no fue aportada en la presente demandada los elementos probatorios que acreditan el derecho al fuero

laboral por enfermedad crónica; y, **segundo**, en el supuesto que sí se reconozca el padecimiento de las enfermedades que describe el certificado aportado (Hipertensión Arterial y Diabetes Mellitus tipo II), la misma, no ha acreditado que dichas enfermedades le producen discapacidad laboral, puesto que las funciones que desempeñaba en el **Ministerio de Desarrollo Social**, no se verían disminuidas o condicionadas a su padecimiento, es decir, se mantenía en un puesto único de trabajo, lo anterior lo sustentamos con el acta de toma de posesión, al ser nombrada con el cargo de Administrador I, que según dispone el "MANUAL UNICO DE CLASIFICACION DE PUESTOS DEL ESTADO", esta denominación corresponde a "JEFES DE SECCIÓN O UNIDADES MENORES" (Cfr. <https://www.digeca.gob.pa/tmp/file/1868/Manual-Unico-De-Clasificacion-De-Puestos-Del-Estado.pdf>).

Bajo ese concepto, la señora **Antonia Isabel de Gómez** podía desempeñar las funciones respecto al cargo que ocupaba en el Ministerio de Desarrollo Social, indistintamente del padecimiento que alega, lo cual es cónsono con lo ya expuesto respecto a **que el trabajador del sector público o privado pueda estar amparado por el fuero laboral que señala la Ley 59 de 2005, tal como hemos dicho antes, tiene que:**

1. **Padecer de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, así como de insuficiencia renal crónica;**
2. **Que dicha enfermedad le produzca discapacidad laboral;**
3. **Que su condición y discapacidad laboral deba estar debidamente certificada por la Comisión Interdisciplinaria en atención al Decreto Ejecutivo 45 de 7 de abril de 2022.**

Sobre el particular ya la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado, al indicar que se debe acreditar la condición para estar amparada bajo la protección laboral que reconoce la Ley 59 de 2005. Para mayor comprensión transcribimos un extracto de la Sentencia de 15 de noviembre de 2023:

"La Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, "Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral".

Al tenor de lo que indica la norma legal supra citada, considera esta Corporación de Justicia que se hace necesario e indispensable que el trabajador haya acreditado el padecimiento de esta enfermedad. La acreditación in comento debe darse en observancia de lo dispuesto en la propia norma para tal fin.

En consecuencia, para que el trabajador pueda acceder a esa garantía laboral dada en la norma es menester que demuestre que se encuentra sufriendo de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa o que presenta insuficiencia renal crónica, que produzca una discapacidad laboral, para lo cual debe presentar una certificación expedida por una Comisión Interdisciplinaria nombrada para tal fin, o el dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos en el ramo que acrediten su condición física o mental.." (Lo subrayado es nuestro).

En ese sentido, debemos advertir que la actora pretende estar amparada de un fuero laboral no reconocido por Ley, por lo cual, somos del criterio que los cargos de violación alegados por ella, no acreditan la ilegalidad del **acto objeto de reparos**, por lo cual este Despacho solicita respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** el **Decreto de Recursos Humanos 346 de 27 de septiembre de 2024**, emitido por el **Ministerio de Desarrollo Social**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se nieguen las pretensiones de la recurrente.

VII. Pruebas.

7.1 Se **objetan** los documentos visibles a fojas 22, 23-24 y 25 del expediente judicial, con base a lo dispuesto en los artículos 783 y 833 del Código Judicial, puesto que los mismos devienen en legalmente ineficaces, y a su vez fueron aportados en copias simples.

7.2 Se **objetan** los documentos visibles a fojas 21, 26 y 27 del expediente judicial, con base a lo dispuesto en los artículos 783 del Código Judicial, puesto que los mismos devienen en legalmente ineficaces.

7.3 Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente de personal de **Antonia Isabel de Gómez**, cuyo original reposa en la entidad demandada.

VIII. **Derecho:** No se acepta el invocado por la actora.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General