

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 961

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 23 de junio de 2025

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 460312025.

El Licenciado Isaías Barrera Rojas, actuando en nombre y representación de **Sheila Maribel Polo**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos N°577 del 30 de julio de 2024, emitido por el **Ministerio de Salud**, su acto confirmatorio, y para que 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 como se expone; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho como se expone; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho como se expone; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho como se expone; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho como se expone; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho como se expone; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho como se expone; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho como se expone; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

La demandante señala que el acto acusado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá, el cual establece que los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Además, indica que el nombramiento y remoción de los mismos no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, exceptuando lo que disponga la Constitución.

Asimismo, dispone que los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos y la estabilidad de sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio (Cfr. fojas 7 del expediente judicial).

B. De la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 del 19 de abril de 2018, sobre protección laboral para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, los artículos que a continuación transcribimos:

b.1. El artículo 1, el cual señala que todo trabajador nacional o extranjero, que 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 (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

b.2. El artículo 2, el cual indica que el padecimiento de alguna de las enfermedades mencionadas en el artículo 1, no pueden ser invocadas como una causal de despido y, a su vez, desarrolla los conceptos de enfermedades crónicas, involutivas y degenerativas (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

b.3. El artículo 4, el cual sostiene que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas sólo podrán ser despedidos o destituidos por causa justificada y previa autorización de los Juzgados Seccionales de Trabajo (Cfr. fojas 9 del expediente judicial).

III. 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 N°577 del 30 de julio de 2024, emitido por el **Ministerio de Salud**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de

Sheila Maribel Polo del cargo que ocupaba como Secretaria I, en dicha entidad (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto a través de la Resolución Administrativa N°039 de 21 de enero de 2025, la cual decidió mantener en todas sus partes el contenido del resuelto recurrido, el que le fue notificado el 24 de enero de 2025 (Cfr. fojas 13 a 15 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el **24 de marzo de 2025, Sheila Maribel Polo**, mediante su apoderado judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el Decreto de Recursos Humanos impugnado es nulo, por ilegal, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba y el correspondiente pago de los salarios caídos desde su desvinculación hasta que se haga efectiva su restitución (Cfr. fojas 3-10 del expediente judicial).

3.1. Argumentos de la demandante.

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la actora manifiesta que su mandante se encontraba amparada por el fuero de enfermedad crónica reconocido en la Ley N° 59 de 2005 y sus reformas posteriores (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Con relación a lo anterior, el apoderado legal hizo énfasis en que la historia clínica de su poderdante, al momento de ser destituida, padecía de las siguientes enfermedades: Cáncer de mama in situ (operada en marzo 2016 y actualmente en citas de control y vigilancia en el Oncológico), Hipertensión Arterial Crónica, Pólipos Endometriases (Histerectomía en septiembre 2024), Trombosis venosa profunda e Insuficiencia vascular periférica (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Por otra parte, el apoderado legal pone de manifiesto que, para ser removida de su cargo se requería de autorización correspondiente según lo estipulado en el artículo 4 de la Ley 59 de 2005. Sin embargo, el acto acusado de ilegal no hace mención a dichas autorizaciones ni a ninguna causal que justifique la destitución (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

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

Contrario a lo expuesto por el demandante, este Despacho es de la opinión que las normas de rango constitucional no son aplicables en la Jurisdicción Contencioso Administrativa. La Sala Tercera solo está facultada para controlar la legalidad de los actos administrativos, y no para examinar su constitucionalidad. Este último asunto corresponde exclusivamente al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, según lo establecido en el numeral 1 del artículo 206 del Texto Fundamental y el artículo 2554 del Código Judicial. Por lo tanto, es evidente que el Tribunal no puede emitir un criterio respecto al cargo de infracción planteado por el recurrente (Cfr. foja 4 -5 y 7-8 del expediente judicial).

Hecha la aclaración anterior y luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado de ilegal, se advierte que los mismos están estrechamente vinculados, por lo que esta Procuraduría procede a contestar los mismos, como a continuación se expone, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a **Sheila Maribel Polo**.

4.1 De la desvinculación de la demandante

En este sentido, este Despacho se opone a los argumentos expresados por la recurrente, puesto que 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 la ex servidora en el **Ministerio de Salud** (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que **Sheila Maribel Polo no acreditó que estuviera amparado en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen especial o fuero que le garantizaran la estabilidad laboral**, de ahí que el regente de dicha entidad dejó sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba con sustento en la Constitución Política de Panamá, así como en el Texto Único de la Ley N° 9 de 20 de

junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificada por la Ley N° 23 de 2017 y el Código Administrativo.

Por tal motivo, para desvincular a la ex servidora pública **no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario**; ya que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio de los correspondientes medios de impugnación, con lo que se agotó la vía gubernativa y le permitió acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que mal puede argumentar la recurrente la transgresión de las normas invocadas en el escrito de su demanda, ya que, reiteramos, en este caso su remoción encontró sustento en la facultad discrecional **de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo**.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de ocho (8) de febrero de dos mil veintiuno (2021), señaló lo siguiente:

“...

Anotado lo anterior, esta Superioridad procede a deslindar la controversia sometida a consideración, señalando que los argumentos vertidos por el demandante en torno a la violación de los artículos 31, numeral 15, y 156 del Decreto Ley N° 1 de 2008; así como, los artículos 1 y 156 de la Ley N° 9 de 1994, carecen de sustento jurídico, puesto que al examinar las piezas procesales que reposan en el expediente judicial y el administrativo, **evidencian que el actor no aportó al proceso ningún elemento probatorio que acreditara, aunque sea de manera indiciaria, que el cargo de Inspector I, que ocupaba en la Administración Regional de Aduanas, Zona Oriental, fue obtenido a través de un concurso de mérito, lo que permite establecer que la posición que ejercía... en esa institución era de aquellos que no forman parte de ninguna carrera pública, por ende, su nombramiento era de libre remoción de su superior.**

Como quiera que al actor no le era aplicable el procedimiento especial de destitución, reservado para aquellos servidores públicos de la Autoridad Nacional de Aduanas adscritos a la Carrera Administrativa mientras se dicte la Carrera Aduanera, el Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas podía revocar el acto administrativo de nombramiento en el cargo de Inspector I, sin que mediara una causa justificada de despido, invocando para ello la facultad discrecional conferida por el artículo 31, numeral 15, del Decreto Ley N° 1 de 13 de febrero de 2008, de destituir libremente a su

personal subalterno, con la única obligación de observar el fiel cumplimiento del debido proceso legal.

...

Por otra parte, consideramos que los cargos de infracción a los artículos 31, 34, 36, 52 y 155 de la Ley N° 38 de 2000, aducidos por el recurrente igualmente devienen sin sustento, en vista que al señor... no sólo se le garantizó su derecho a defensa, sino que el acto administrativo impugnado fue dictado dentro de los parámetros legales previstos en el artículo 201, numeral 1, de la Ley N° 38 de 2000, que regula lo atinente a la formación del acto administrativo, al señalar entre sus elementos esenciales la competencia y la motivación, requisitos éstos que fueron cumplidos por la entidad demandada. Esta norma dice así:

...

Hemos comprobado, de la parte considerativa de la Resolución Administrativa N° 284 de 20 de junio de 2018, acusada de ilegal, que la Autoridad Nacional de Aduanas decidió desvincular al señor... del cargo de Inspector I, sobre la base de que se trata de un servidor público de libre nombramiento y remoción ya que no forma parte de ninguna carrera pública, conforme lo estatuye la Ley 9 de 1994; por lo tanto, al ostentar un cargo de confianza de su superior, la cual, según indica, desapareció, lo procedente era su destitución, para lo cual utilizó como fundamento legal lo dispuesto en el artículo 31, numeral 15, del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008. Además, observamos que en dicho acto se plasmó el recurso legal a que tenía derecho el afectado y el término para interponerlo, luego de su notificación.

Lo anteriormente expuesto, acredita que la entidad cumplió plenamente con lo previsto en los artículos 155 y 201, numeral 1, de la Ley N° 38 de 2000; incluso, la resolución acusada fue dictada dentro del marco de legalidad del cual están revestidos los actos administrativos y, a su vez, se le respetó el debido proceso legal, tal como ha quedado demostrado en párrafos precedentes; de ahí que, no puede alegarse la infracción de estas disposiciones legales.

...

Por consiguiente, al no haber desvirtuado la legalidad de la resolución atacada, pasamos a denegar todas las pretensiones solicitadas en la demanda.

...” (La negrita es nuestra).

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.**

Por otro lado, 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 los **considerandos del Decreto de Recursos Humanos N° 577 de 30 de julio de 2024** y de la **Resolución Administrativa N°039 de 21 de enero de 2025**, ambas emitidas por la entidad demandada, que confirman y mantienen lo establecido en el acto impugnado; así como en el informe de conducta, **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 del ejercicio legítimo de la facultad discrecional de remoción** con sustento en el hecho, que el Administrador de la institución, entre sus funciones, puede remover al personal subalterno.

4.2. De la condición de salud que afirma padecer la demandante

Por otra parte, este Despacho advierte que el apoderado judicial de la accionante señala que la actuación de la entidad demandada vulnera lo dispuesto en la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, *“que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral”*; modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, cuerpo legal que en su artículo 1 establece lo siguiente:

“Artículo 1: El artículo 1 de la Ley 59 de 2005 queda así:

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).

Del precepto legal citado, se infiere de manera clara **la instauración de un fuero laboral para aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzcan una discapacidad laboral**; sin embargo, esta Procuraduría advierte que de los documentos aportados por la actora visibles a fojas 16, 17 y 18, los cuales constituyen informes médicos sobre el diagnóstico del padecimiento que presenta Sheila Maribel Polo; no obstante, ningún de estos documentos cumple con los requisitos establecidos en la Ley No. 59 de 2005, que reconoce la protección laboral por enfermedades crónicas, y tampoco se encuentra determinado que ese padecimiento que dice sufrir le produzca una discapacidad laboral; es

decir, **que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo**. Al contrario, de acuerdo con la actora, se aportó **Certificación** que, si bien es cierto indica que tuvo un diagnóstico de cáncer de mama in situ, también se especifica los tratamientos recibidos y **que actualmente se encuentra en citas de control y vigilancia** (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

En este sentido, esta Procuraduría estima importante referirnos al Decreto Ejecutivo No. 45 de 7 de abril de 2022, publicado en la Gaceta Oficial No. 29512-A de 7 de abril de 2022, puntualizando en los conceptos descritos en dicho cuerpo normativo respecto a la discapacidad laboral, que es precisamente el parámetro para adquirir el fuero que determina la Ley 59 de 2005, y sus respectivas modificaciones, veamos:

“Artículo 2. Para los efectos de este Decreto Ejecutivo, además de las **definiciones** dadas por la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 2018, se atenderá las que a continuación siguen:

...

2. Discapacidad laboral. Para el caso de los servidores públicos o trabajadores que padecen enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como la insuficiencia renal crónica que produce discapacidad laboral, **debe ser entendida como la disminución parcial o total de sus capacidades físicas y/o mentales para realizar las labores del puesto que desempeña.**

...

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

En este escenario, consideramos relevante aclarar la importancia que tiene que quien estime encontrarse amparado por el fuero laboral en comento, **acredite en debida forma los presupuestos que la misma ley consagra**, entre éstos, **la discapacidad laboral**, resaltando que este deber impuesto al funcionario de probar tales condiciones tiene por objeto determinar que, en efecto, tal padecimiento requiere de **una supervisión médica frecuente o constante de la que se pueda inferir que la actora se encuentre mermada en el desenvolvimiento de su rutina diaria y que con el tratamiento para el control del mismo, no pueda llevar una calidad de vida normal**, siendo esta

la importancia que tiene acreditar el factor limitante para poder acceder a la protección laboral invocada.

No interpretar el reconocimiento de la protección laboral que brinda la referida ley, de la forma que hemos expuesto, conllevaría a que **cada persona trataría de acceder a dicha protección laboral de manera desmesurada**, con el pretexto de padecer de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, desconociendo así la verdadera finalidad de tal disposición legal, la cual tiene por objetivo resguardar la igualdad de condiciones laborales y el derecho al trabajo de aquellos particulares que se encuentren mermados para realizar alguna actividad en la forma o dentro del margen que se considera habitual en el ser humano.

V. Del reclamo del demandante sobre los salarios caídos.

Por último, en cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Sheila Maribel Polo**, sería necesario que 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 veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), que en su parte pertinente dice así:

“...con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora..., esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en inveterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política 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 los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de las 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, solo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico.” (Lo resaltado es nuestro).

En abono de lo señalado en el extracto jurisprudencial antes transcrito, se infiere que, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de una ley formal aplicable de manera directa al caso, que otorgue al funcionario público tal beneficio, por lo que

solicitarle a la Sala Tercera que ordene al **Ministerio de Salud** tal pretensión, carece de su sustento jurídico y debe ser desestimada por el Tribunal.

En el marco de lo antes expuesto, y ante la ausencia de elementos que acrediten la posición vertida por el demandante, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Recursos Humanos N°577 del 30 de julio de 2024**, emitido por el **Ministerio de Salud**, su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

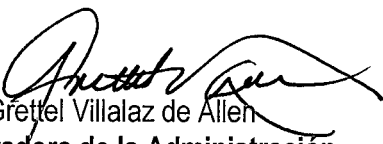
VI. Pruebas

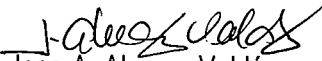
a) **Se objeta** el certificado médico suscrito por el Doctor Luis A. Delgado B., visible a foja 17, de conformidad al contenido de los artículos 856 y 857 del Código Judicial, toda vez que se tratan de documentos privados expedidos por un tercero que no fueron reconocidos ante notario u otra autoridad judicial. En adición, la recurrente no solicitó el reconocimiento de contenido y firma por parte de los doctores, en base a lo que ordena el artículo 871 del mencionado cuerpo normativo.

b) **Se aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente de personal de la accionante, cuyo original reposa en la entidad demandada.

VII. Derecho. No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Álvarez Valdés
Secretario General