

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número: 1125

Panamá, 21 de julio de 2025

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 151982025

El Licenciado Rodolfo Mena Murillo actuando en nombre y representación de **Yahaira Milei Herrera de Bustamante**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución APA-DD-048-2024 de 25 de junio de 2024, emitido por la **Agencia Panameña de Alimentos**, sus actos confirmatorios, 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 expresa; por tanto, se niega.

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

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

Cuarto: No es un hecho como se expresa; 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.

El representante judicial de la demandante, sostiene que el acto acusado infringe las disposiciones que procedemos a citar:

A. De la **Ley 59 de de 9 de diciembre de 2005**, modificada mediante la Ley 25 de 19 de abril de 2018 y la Ley 151 de 24 de abril de 2020, que adopta normas de protección laboral para las

personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, los siguientes artículos:

a.1 **Artículo 1**, el cual dispone que todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, tiene el derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

a.2 **Artículo 2**, que determina una prerrogativa para los servidores del Estado que padezcan alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que produzca discapacidad laboral parcial, a fin que los mismos no puedan ser despedidos de sus puestos de trabajo, estableciendo para ello definiciones ejemplificadas de las enfermedades según tipo de padecimiento (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

a.3 **Artículo 5**, que se refiere a las certificaciones de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas y/o degenerativas las cuales serán expedidas por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo o por la comisión interdisciplinaria (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

B. De la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, modificada mediante Ley 15 de 31 de mayo de 2016 y la Ley 43 de 6 de junio de 2017, publicada en la Gaceta Oficial 28295-A de 7 de junio de 2017, los siguientes artículos:

b.1 **Artículo 43**, que declara que el trabajador cuya discapacidad haya sido diagnosticada por autoridad competente, tendrá derecho a permanecer en su puesto de trabajo, y de no poder ejercerlo, a que se tomen las medidas para lograr su readaptación profesional y ocupacional (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

C. Del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la carrera administrativa, aprobado mediante Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, publicado en la Gaceta Oficial 28729 de 11 de marzo de 2019, los siguientes artículos:

c.1 **Artículo 2**, numeral 44, el cual define al servidor público como aquella persona nombrada temporal o permanente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, las que perciban remuneración del Estado (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

c.2 **Artículo 136**, que consiste en el glosario de términos contenidos en la excerta legal, puntualmente los que describen el concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

c.3 **Artículo 146, numeral 16**, el cual dispone que queda prohibido a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo: despedir a los servidores públicos que, al momento de la aplicación de la presente Ley, demuestren que se encuentran padeciendo enfermedades terminales, que están en proceso de recuperación o tratamiento de estas y que tienen discapacidad de cualquier índole (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con la información que consta en el expediente judicial, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución APA-DD-48-2024 de 25 de junio de 2024, emitido por la **Agencia Panameña de Alimentos**, mediante el cual se destituyó de manera directa a la servidora pública **Yahaira Mileni Herrera de Bustamante**, quien ocupaba el cargo de Abogada I, en la citada institución (Cfr. fojas 37-43 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración que fue resuelto mediante la Resolución 065-DD-2024 de 12 de julio de 2024, la cual confirmó en todas sus partes lo dispuesto en el acto acusado de ilegal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la prenombrada el 23 de julio de 2024 (Cfr. 45-48, 49-56 del expediente judicial).

Posterior a ello, a través de apoderado judicial, **Yahaira Mileni Herrera de Bustamante**, presentó recurso de apelación, siendo resuelto el mismo con la Resolución JD-ORD-002-004-2024 de 5 de septiembre de 2024, por medio de la cual la Junta Directiva de la Agencia Panameña de

Alimentos, mantuvo en todas sus partes la Resolución 65-DD-2024 de 12 de julio de 2024, por la cual se confirma la Resolución APA-DD-48-2024 de 25 de junio de 2024, la cual fue notificada el 29 de noviembre de 2024, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 57-61, 62-63 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 28 de enero de 2025, **Yahaira Mileni Herrera de Bustamante**, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita, entre otras cosas, que se declare nulo, por ilegal, la Resolución APA-DD-48-2024 de 25 de junio de 2024, emitida por la **Agencia Panameña de Alimentos**, así como sus actos confirmatorios; que se ordene su reintegro al cargo que ocupaba; y, el consecuente pago de los salarios y derechos dejados de percibir (Cfr. fojas 2-3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la actora señala que la **Agencia Panameña de Alimentos** violó de manera directa por omisión las normas invocadas, pues a su juicio, la citada entidad dentro de proceso disciplinario dudó de su integridad de su enfermedad física, emocional y psicológica y no tomó en cuenta sus antecedentes de enfermedad crónica como diabetes e hipertensión (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a la ex servidora pública Yahaira Mileni Herrera de Bustamante**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

3.1. Sobre la desvinculación de la demandante.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la demandante, puesto que de acuerdo a las evidencias que reposan en el expediente judicial y sus respectivos antecedentes, su destitución fue objeto de un proceso disciplinario el cual dio inicio con la Providencia DD-003-2024 de 10 de junio de 2024, por un presunto incumplimiento de las disposiciones contenidas en los artículos 18 y 302 de la Constitución Política de Panamá, el artículo 144, numerales 1, 2, 5, 8, 10, 11, 12 y 20, artículo 147 y 149 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994; artículo 1, 4, 6, 8, 15, y 44 del Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004, que adoptó el Código Uniforme de Ética de los

Servidores Públicos, ya que la referida se ausentó por más de cincuenta y cuatro (54) días de su puesto de trabajo, y posteriormente presentó sus incapacidades, lo cual impidió que la entidad demandada hiciera lo correspondiente de sacarla de planilla pues dichas incapacidades sobrepasaban en demasía los dieciocho (18) días a los cuales tenía derecho la actora, ocasionando con ello que esta siguiera cobrando su salario sin cumplir con su horario de trabajo establecido, lo que ocasionó un perjuicio a la administración pública. En la referida providencia se dispuso lo siguiente:

“DAR INICIO AL PROCESO DISCIPLINARIO, a la servidora pública **YAHAIRA MILENI HERRERA DE HOYOS DE BUSTAMANTE**, con cédula No. 8-449-177, quien ocupa el cargo de Abogada 1, posición 71, salario B/. 2,000.00.

1. **CORRERLE TRASLADO** de la presente formulación de cargos a la servidora pública **YAHAIRA MILENI HERRERA DE HOYOS DE BUSTAMANTE**.

2. **SE LE CONCEDE** el término de dos (2) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación, para que haga uso de su derecho a presentar descargos, aducir y aportar las pruebas que estime pertinentes.

...” (Cfr. foja 5 del expediente disciplinario).

Este Despacho, al analizar los elementos que sustentan la investigación disciplinaria pudo observar que la recurrente fue notificada de su inicio el 17 de junio de 2024, y además que **Yahaira Milei Herrera de Bustamante** en todo momento estuvo notificada, informada y participó activamente de la causa seguida en su contra, cumpliendo así, la **Agencia Panameña de Alimentos** con el debido proceso y respetándole sus garantías procesales, tal y como lo describimos a continuación:

- Descargos presentados el 19 de junio de 2024 por **Yahaira Milei Herrera de Bustamante**, en respuesta a los cargos descritos en la Providencia DD-003-2024 de 10 de junio de 2024 (Cfr. fojas 6-11 del expediente disciplinario).

- Constan diligencias de investigación efectuadas por la **Agencia Panameña de Alimentos** a efecto de comprobar los hechos investigados (Cfr. fojas 44-45, 54, 59-60 del expediente disciplinario).

Una vez culminada la investigación disciplinaria, la entidad demanda mediante la Resolución APA-DD-48-2024 de 25 de junio de 2024, concluyo y decidió, entre otras cosas lo siguiente:

“ ...en el expediente de la señora Yajaira de Bustamante no reposa documento alguno de la licenciada Geneva de Garrido o de la directora Cecilia de Escobar, donde haya la solicitud por parte de I Yahaira Bustamante de aplicación de acción de vacaciones (las cuales tampoco tiene derecho a ellas), ni donde se aprueben los supuestamente diecinueve (19) días que le hayan otorgado, según lo manifestado por la prenombrada... la señora Bustamante ... NO contaba con días de vacaciones”

...

La señora Bustamante tampoco realizó gestión alguna con respecto al tema y le aclaramos que ella no entra en esta categoría de licencia especial, pues ella se ausentó, por mas (sic) de dos (2) meses por enfermedad no profesional, según lo establecido en las incapacidades.

...

Es necesario indicarle a la señora de Bustamante, que ella sabiendo que estaba recibiendo, salario y estando incapacitada no actuó diligentemente, ya que en ningún momento la misma o alguien en su nombre trajo las incapacidades a la agencia; sino que la directora de la Agencia al asumir el control de la Oficina Institucional de Recursos Humanos se encuentra con esta improcedente realidad por parte de la servidora pública Yahaira de Bustamante, quien sin justificación legal estaba cobrando su salario por mas (sic) de dos meses sin venir a laborar y por ello la directora, se vió (sic) obligada a enviar a un personal al trabajo del señor Jorge Bustamante a buscar la documentación a la cual le quedaba vigencia de seis días. La entidad le pago los dos meses sin ella laborar, que si hubiera actuado de buena fe, hubiera enviado la documentación a tiempo con la persona que ella identifica como su esposo, como lo ha estado haciendo con las demás incapacidades que ha estado presentado el señor Jorge Bustamante ante al patrimonio del Estado.

...

En el expediente de la señora Yahaira de Bustamante reposa documentación que el 23 de mayo de 2024, luego de 54 días de estar sin laborar y después de un mes de emitidas ambas incapacidades la señora Bustamante negligentemente no presentó las incapacidades, reiteramos que fue por requerimiento y accionar de la directora de la Agencia quien envió un personal a buscar las citadas incapacidades.

...

Siendo de anotar que le correspondía de manera inmediata la obligación a la señora Bustamante traer los formularios de incapacidad a la entidad donde labora, para que la misma recibiera el que le correspondía y se le sellara de manera oficial de que esta posteriormente entregara en una Agencia de la Caja de Seguro social el certificado de Incapacidad con el Sello de A.P.A para que de esta manera la entidad procediera a sacar de planilla a la funcionaria por el término que indican las incapacidades y de igual forma a su vez, para que el seguro social procediera a realizar los trámites para pagarle a la funcionaria su salario que por ley le corresponde en atención a riesgo por enfermedad común.

Está demostrado que, la funcionaria Herrera de Bustamante, se ha extralimitado en sus argumentaciones en el presente proceso y con ello establecido consideraciones que nunca existieron y por consiguiente no probadas en su escrito de descargo. Siendo además una falta de respeto indicarme como directora de la Agencia Panameña de Alimento, que debo asesorarme con personas idóneas que conozcan el procedimiento de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, falta de respeto que es inaceptable.

La servidora pública Yahaira de Bustamante, sabiendo que ya no tiene tiempo por enfermedad y de permiso ni vacaciones, sigue presentando ante la Agencia Panameña de Alimentos incapacidades y cobrando salario sin cumplir con su horario de trabajo establecido. Lo que ha causado perjuicio a la administración pública.

Una de las funciones que le asigna a la Directora la Ley 206 de 30 de marzo de 2021, que crea la Agencia Panameña de Alimentos, en su Artículo 14, numeral 15, es la de nombrar, dar posesión y remover el personal administrativo, así como expedir los actos administrativos relacionados con la administración de personal, de conformidad con las normas legales.

Que la señora Yahaira de Bustamante, junto a sus descargos presentó copias simples de documentos médicos y no trajo los originales, para poder ser confrontados y asegurarnos de la autenticidad de los mismos. Sin embargo, estas pruebas no son conducentes respecto a los hechos que deben ser comprobados y que no aportan fundamento al proceso administrativo que se le sigue por incumplimiento y falta de diligencia en su actuar con los hechos establecidos en el presente proceso.” (Cfr. foja 63-67 del expediente judicial).

Esta decisión, fue confirmada tanto por la Directora de la Agencia de Alimentos de Panamá como por la respectiva Junta Directa de dicha institución, señalando lo siguiente:

“Que continúa aseverando la recurrente por medio de su abogado, que la persona idónea de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, sabe que la incapacidad se puede entregar cuando la persona entre a sus labores,

Que luego de un análisis del expediente y de los argumentos del recurrente, esta instancia administrativa es de la opinión, que en el procedimiento disciplinario del cual fue objeto la funcionaria y que concluyó con la desvinculación de la misma de la entidad, se observó siempre el debido proceso, otorgándole la oportunidad de presentar sus descargos y aportar las pruebas respectivas;

Que es un hecho notorio y así quedó demostrado en el expediente, que la funcionaria **YAHAIRA MILENI HERRERA DE BUSTAMANTE**, se ausentó un tiempo considerable, sin ceñirse al procedimiento estipulado en el Reglamento Interno de la Agencia Panameña de Alimentos, específicamente en su artículo 54 que preceptúa ‘El servidor público que se ausente de manera temporal o por tiempo definido de su puesto de trabajo **sin la debida justificación incurrirá en falta administrativa**’ y el artículo 57 que establece ‘Las ausencias superiores a dos (2) días a que se tiene derecho por enfermedad **requerirán certificado médico**’; (El resaltado es nuestro);

Que la recurrente se ausentó sesenta (60) días de su cargo correspondiente al periodo del treinta y uno (31) de marzo al veintinueve (29) de mayo y no fue hasta seis días antes de reincorporarse a sus labores que presenta el certificado de incapacidad específicamente el día veintitrés (23) de mayo, lo que a todas luces incumple lo establecido en los artículos 54 y 57 del Reglamento Internos antes citado;

Que basado en las consideraciones legales antes expuestas y al no existir nuevos elementos de hecho o de derecho que nos hagan variar la decisión esgrimida y que fuese objeto de recurso, la Junta Directiva en pleno uso de sus facultades legales,

RESUELVE

PRIMERO: MANTENER en todas sus partes la Resolución No. 65-DD-2024 de 12 de julio de 2024, por la cual se confirma la Resolución APA-DD-No. 048-2024 de 25 de junio de 2024 que destituye a la señora **YAHAIRA MILENI HERRERA DE BUSTAMANTE**, con cédula 8-449-177, del cargo de Abogada I, bajo la posición 71, con salario de B/. 2,000.00. ...” (Cfr. fojas 62-63 del expediente judicial).

Al tenor de lo indicado en la resolución en estudio, sus actos confirmatorios, y la documentación aportada a la presente causa como antecedentes, quedó debidamente el incumplimiento de los artículos 54 y 57 del Reglamento Interno de la Agencia Panameña de Alimentos, aprobado a través de la Resolución 005-2023 de 14 de septiembre de 2023, por la Junta Directiva.

3.2. Actuación de la Institución acorde a procedimiento administrativo.

Para la doctrina jurídica el procedimiento disciplinario es una modalidad de la potestad sancionadora del Estado a fin de fiscalizar los comportamientos o conductas de los funcionarios de la Administración Pública o administrados y, consecuentemente, imponer las medidas restrictivas pertinentes ante la inobservancia de las reglas que este régimen prescribe; tomando en cuenta que el ejercicio de dicha atribución se materializa a través del cumplimiento de los principios que componen la garantía del debido proceso, pues constituye los límites a la Administración Pública en el ejercicio del poder sancionador.

En relación a un proceso similar al que se analiza, la Sala Tercera mediante la **Sentencia de 5 de abril de 2017**, expresó:

“Sin menoscabo de lo anterior, debe tenerse que este tipo de acciones irregulares empañan el esfuerzo que realiza la entidad estatal por dejar una buena percepción pública ante la sociedad panameña. Esta Sala, no puede pasar por alto este tipo de acciones que ponen en riesgo la dignidad y el respeto institucional, más cuando se evidencia que se ha incurrido en irregularidades...

Aunado al hecho de que, es de lugar advertir que en el actuar de la señora..., se refleja un trámite inadecuado e irregular... Aparte que es censurable por parte de la sociedad panameña cualquier tipo de vinculación de un servidor público en actos que devienen en un escándalo social, y podrían constituirse en actos de corrupción; razón suficiente para desvincularla de la Administración Pública.

Así, la Sala estima, que el procedimiento disciplinario que se le siguió a la demandante, en base a (sic) una falta de máxima gravedad, se realizó en observancia de las garantías procesales que le asisten de la parte actora (sic), en cumplimiento del debido proceso administrativo.

En este punto, resulta ilustrativo citar al jurista colombiano Libardo Orlando Riascos Gómez, cuando se refiere al debido proceso administrativo, a saber:

‘En virtud el principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

...

Los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir las decisiones por los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico vigente y que hayan sido proferidas por las autoridades estatales, y las personas particulares

con funciones administrativas, como colofón de un procedimiento administrativo o actuación o trámite administrativo correspondiente.’ (Libardo Orlando Riascos Gómez. El acto administrativo. Grupo Editorial Ibáñez, Segunda Edición. 2013. Pág. 496.).

De igual forma, es importante hacer mención al jurista panameño Doctor Jorge Fábrega, que en su obra *‘Instituciones de Derecho Procesal Civil’* manifiesta que la jurisprudencia ha llenado de contenido la garantía del debido proceso, integrado por los derechos que se indican a continuación:

- ‘1. Derecho a la jurisdicción, que consiste en el derecho a la tutela constitucional;
- 2. Derecho al juez natural;
- 3. Derecho a ser oído;
- 4. Tribunal competente, predeterminado en la ley, independiente e imparcial;
- 5. Derecho a aportar pruebas lícitas, relacionadas con el objeto del proceso, y de contradecir las aportadas por la otra parte o por el juez;
- 6. Facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la ley contra resoluciones judiciales motivadas; y
- 7. Respeto a la cosa juzgada.’

Cabe destacar que, el autor y ex Magistrado de la República de Panamá Arturo Hoyos, en su obra *‘El Debido Proceso’*, atinadamente señala que el debido proceso busca asegurar a las partes ‘...la oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de medios de impugnación consagrados por la ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a Derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos.’

Por las razones expuestas, no está llamado a prosperar el cargo de violación de los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 2000, ambos relativos al procedimiento disciplinario, toda vez que reiteramos que la demandante fue removida de su cargo en base a (sic) una causal disciplinaria de máxima gravedad, que consiste en ‘Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo’, tal como se observa en la parte motiva del acto demandado, **acreditada previo a la destitución, mediante la realización de un procedimiento disciplinario sancionador, donde se le dio la oportunidad procesal de presentar sus descargos, al realizar una declaración voluntaria**, y posteriormente presentarlos ante la Oficina de Recursos Humanos de la institución y de recurrir la decisión adoptada por la autoridad competente, en observancia de las garantías procesales que le asistían.

...

Ante todo lo expuesto, la Sala concluye que la parte actora no acredita la ilegalidad de la Resolución Administrativa No. ..., que se recurre, no resultando procedente declarar la nulidad del acto ni las consecuentes declaraciones solicitadas.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución Administrativa No. ..., emitida por..., así como tampoco lo son sus actos confirmatorios, y, por lo tanto, NO ACCEDE las pretensiones de la demandante.” (La negrita es de esta Procuraduría).

Con base en lo anteriormente expuesto, la destitución de **Yahaira Mileni Herrera de Bustamante** fue proporcional y legal, por lo que la institución demandada cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar esa medida contenidos en el Reglamento Interno de la Agencia Panameña de Alimentos, aprobado a través de la Resolución 005-2023 de 14 de septiembre de 2023, por la Junta Directiva, la Ley 38 de 31 de julio de 2000 y el Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994

Por otra parte, debe precisarse que durante la investigación de la que fue objeto la recurrente en virtud del proceso disciplinario al que se vio sometida, la entidad demandada en todo momento respetó las garantías del debido proceso y el derecho de defensa, tal como se encuentra acreditado en los antecedentes aportado en la presente causa, lo señalado en el Reglamento Interno de la Agencia Panameña de Alimentos y en la motivación que dio lugar al acto objeto de reparo, así como sus resoluciones confirmatorias.

Por otro lado, una vez culminó la investigación, el Director de la Agencia Panameña de Alimentos con base al numeral 15, del artículo 14 de la Ley 206 de 30 de marzo de 2021, destituyó directamente a **Yahaira Milei Herrera de Bustamante**.

Todo lo expresado en los párrafos precedentes nos lleva a concluir que no le asiste la razón a la demandante, cuando indica que la Resolución APA-DD-048-2024 de 25 de junio de 2024 y sus actos confirmatorios, emitidos por la **Agencia Panameña de Alimentos**, han infringido las normas que se invocan, por lo que esos cargos de infracción, deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Por otro lado, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis, **se cumplió con el principio de racionalidad y con los presupuestos de motivación consagrados en la ley y que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas**, puesto que en la Resolución APA-DD-No.048-2024 de 25 de junio de 2024, que constituye el acto acusado, **se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución;**

es decir, que la autoridad sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la destitución del hoy demandante fue producto de un proceso disciplinario debidamente diligenciado; por lo que mal puede alegar que el acto acusado no se encuentra motivado y deviene en ilegal.

Así pues, 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 destitución de **Yahaira Milei Herrera de Bustamante**, la cual, **reiteramos, estuvo debidamente sustentada**, por lo que no se han producido las infracciones de los preceptos que se citaron como violados, máxime cuando se cumplió con el debido proceso y se le garantizó el derecho a la defensa, a probar e impugnar a través de los recursos correspondientes, de modo que no se ha configurado ninguno de los cargos de infracción alegados por el demandante.

IV. De la condición de salud que afirma padecer la demandante y la presunta violación a la Ley 59 de 2005.

Yahaira Milei Herrera de Bustamante, invoca la vulneración de disposiciones establecidas en distintos cuerpos normativos, cuyo contenido guarda relación con el fuero laboral por supuestamente padecer enfermedad crónica y/o degenerativa, al señalar que es diagnosticado con enfermedad de Hipertensión y Diabetes, lo que le impediría a la entidad destituirlo.

Si bien, la recurrente, aportó como elemento probatorio dos certificaciones: visible a fojas 13 y 15 del expediente judicial, estos certificados, fueron expedidos por médicos de Medicina Familiar, en la cual se coligen que la señora **Yahaira Milei Herrera de Bustamante**, mantiene una condición médica de hipertensión arterial y Diabetes Mellitus (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

No obstante, 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 si 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, concluir 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.

Supuestos estos que no están acreditados por **Yahaira Milei Herrera de Bustamante**, por lo que, no puede ser beneficiado con un fuero laboral no acreditado en atención a los dictámenes legales y reglamentarios regulados respecto al fuero por enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativa.

V. De la supuesta violación de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, “Por la cual se establece la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad”

La demandante señala dentro de sus pretensiones que se ha infringido el artículo 43 de la Ley 42 de 1999, que puntualiza lo siguiente:

“Artículo 43. *El trabajador cuya discapacidad haya sido diagnosticada por autoridades competentes, tendrá derecho a permanecer en su puesto de trabajo, y de no poder ejercerlo, a que se tomen las medidas para lograr su readaptación profesional u ocupacional”*

Sin embargo, tal como lo consagra el precitado artículo, la discapacidad debe ser diagnosticada por autoridad competente, en ese sentido, la Sala Tercera ha indicado que: “... el

régimen especial de estabilidad para el trabajador, padres, madres, tutor o el representante legal de una persona con discapacidad laboral no es automático, sino que se encuentra supeditado a la existencia de una certificación a su favor emitida, ya sea por la Secretaría Nacional de Discapacidad, el Ministerio de Salud o la Caja de Seguro Social" (Cfr. Sentencia de 19 de agosto de 2022).

Bajo este marco de ideas, el Decreto Ejecutivo No. 74 de 14 de abril de 2015, señala que la certificación de la discapacidad, es el acto administrativo mediante el cual la Secretaría Nacional de Discapacidad acredita que una persona tiene discapacidad, de conformidad con los parámetros, criterios y procedimientos legalmente establecidos. En ese orden de ideas, no reposa en el expediente certificación de discapacidad otorgada por dicha Secretaría, a la señora **Yahaira Milei Herrera de Bustamante**; por lo que podemos colegir que la referida, no está amparada por un fuero por discapacidad.

Cabe destacar que, la destitución de la **Yahaira Milei Herrera de Bustamante**, obedece a un proceso disciplinario, lo cual indistintamente que hubiese aportado el certificado del **SENADIS al que hicimos referencia**, el artículo 45-A de la Ley 42 de 1999, adicionado por el artículo 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, refiere respecto a aquellas personas con fuero laboral por discapacidad, lo siguiente:

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

Artículo 45-A. *La persona con discapacidad, padre, madre, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido ni desmejorado en su posición o salario, salvo que el empleador o superior 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 admitirá como causal el libre nombramiento y remoción, salvo que se trate de funcionarios nombrados en cargo de confianza.

..." (La negrita es nuestra) (Cfr. página 19 de la Gaceta Oficial 28046-B de 6 de junio de 2016).

De la citada norma podemos colegir, que sí puede ser destituida una persona, aunque este amparada por dicho fuero, siempre que el empleador o superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral, lo cual ocurrió en el caso en análisis.

VI. De la supuesta violación del artículo 146, numeral 16 del Texto Único de la Ley 9 de 1994.

Respecto a lo argumentado por la actora de la presunta violación del artículo 146, numeral 16, el cual dispone que queda prohibido a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo despedir a los servidores públicos que, al momento de la aplicación de la presente Ley, demuestren que se encuentran padeciendo enfermedades terminales, que están en proceso de recuperación o tratamiento de estas y que tienen discapacidad de cualquier índole, este Despacho debe advertir que la actora no ha acreditado que en efecto padece una enfermedad terminal, que esta en proceso de recuperación ni mucho menos que tiene una discapacidad, por lo cual no está documentada la violación al referido cuerpo normativo (Cfr. foja 8-9 del expediente judicial).

Bajo ese concepto, esta Procuraduría debe hacer énfasis a que la destitución obedece a un proceso disciplinario relacionado con un presunto incumplimiento de las disposiciones contenidas en los artículos 18 y 302 de la Constitución Política de Panamá, el artículo 144, numerales 1, 2, 5, 8, 10, 11, 12 y 20, artículo 147 y 149 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994; artículo 1, 4, 6, 8, 15, y 44 del Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004, que adoptó el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, ya que la referida se ausentó por más de cincuenta y cuatro (54) días de su puesto de trabajo, y posteriormente presentó sus incapacidades, lo cual impidió que la entidad demandada hiciera lo correspondiente de sacarla de planilla pues dichas incapacidades sobrepasaban en demasía los dieciocho (18) días a los cuales tenía derecho la actora, ocasionando con ello que esta siguiera cobrando su salario sin cumplir con su horario de trabajo establecido, por consiguiente, argumentar que mantiene alguna de las condiciones descritas en el numeral 16 del artículo 146 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, no desvirtúan las faltas administrativas que le fueron endilgadas a través del respectivo proceso disciplinario que concluyó con su destitución.

VII. Del Pago de salarios caídos.

En ese sentido, este Despacho se opone a todos los argumentos planteados por el apoderado judicial del actor, en virtud que el artículo 302 de la Constitución Política de la República instituye expresamente lo siguiente:

“Artículo 302: Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascenso, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán **determinados por la Ley**.

...” (La negrita es nuestra).

Dentro del contexto anteriormente expresado, se colige que los derechos de los servidores públicos deben ser determinados a través de la Ley, de tal suerte que el Estado sólo puede reconocer el derecho a recibir el pago de salarios caídos, cuando ello se encuentre expresamente establecido en una ley formal; puesto que de lo contrario estaría infringiendo el principio de estricta legalidad, al cual deben ceñirse todas las actuaciones administrativas que realicen las entidades públicas.

En atención a lo indicado, el reclamo que hace el accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Yahaira Milei Herrera de Bustamante**, 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 17 de septiembre de 2019, que en su parte pertinente dice así:

“ ...

Del examen integro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, la Sala Tercera debe señalar, en ejercicio de sus facultades legales, que en este caso en particular se circunscribe a determinar el alcance correcto de un acto de la administración con el fin prioritario de proteger de manera preventiva al principio de legalidad en los actos administrativos, que **al no existir norma legal alguna que permita el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios de la Zona Libre de Colón y luego reintegrados a sus cargos, dicha institución no está obligada al pago de los salarios caídos en esas circunstancias y en particular en el caso del acto administrativo cuyo sentido y alcance se ha solicitado.**

Como hemos podido observar en **el presente caso no se cuenta con una ley que autorice este tipo de situaciones, razón por la cual este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos** que solicita la parte actora...” (Lo resaltado es nuestro).

En atención a las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución APA-DD-048-2024 de 25 de junio de 2024, emitido por la **Agencia Panameña de Alimentos, y sus**

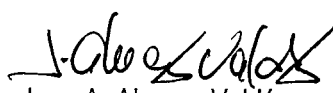
actos confirmatorios; y, en consecuencia, se denieguen las restantes pretensiones de la demandante.

VIII. Pruebas: Se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría de la Administración en representación de la entidad demandada, las pruebas documentales que fueron aportadas con el Informe de Conducta descritas a foja 94 del expediente judicial que guarda relación con este caso y que reposa como antecedentes.

IX. Derecho: No se acepta el invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General