

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1956

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 11 de diciembre de 2024

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado **Leonardo Pineda Palma**, actuando en nombre y representación de **Ilka Juliao**, solicita que se declare nula, por ilegal, el **Resuelto de Recursos Humanos 641 del 18 de julio de 2024**, emitida por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, así como sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Expediente: 628402024.

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 administrativo 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 cierto como se expone; por tanto, se niega.

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

Tercero: No es cierto como se expone; por tanto, se niega

Cuarto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega

Quinto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega

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

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

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

Noveno: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Décimo: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Décimo Primero: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Décimo Segundo: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Décimo Tercero: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Décimo Cuarto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Décimo Quinto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Décimo Sexto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Décimo Séptimo: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Décimo Octavo: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Décimo Noveno: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Vigésimo: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Vigésimo Primero: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Vigésimo Segundo: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Vigésimo Tercero: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Vigésimo Cuarto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Vigésimo Quinto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

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

- A. El artículo 629 del Código Administrativo que enumera las facultades administrativas del Presidente de la República (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial);
- B. Los artículos 2 y 4 de la Ley 59 de diciembre de 2005 modificada por la ley 25 de abril de 2018 , sobre protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral (Cfr. fojas 10 a 12 del expediente judicial);

En consecuencia, la actora interpuso un recurso de apelación en contra del acto objeto de controversia, mismo que fue confirmado en todas sus partes a través de la Resolución 258 de 31 de julio de 2024, siendo notificada el 1 de agosto de 2024, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 22-24 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 1 de octubre de 2024, **Ilka Juliao**, 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, el Resuelto de Recursos Humanos 641 del 18 de julio de 2024, 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 3 y 17 del expediente judicial).

IV. Argumentos del Demandante

Al sustentar su pretensión, la actora señala que el **Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU)** violó de manera directa por comisión las normas invocadas, pues a su juicio, la citada entidad desconoció la estabilidad laboral que ésta mantenía en el cargo debido al padecimiento de una enfermedad que la ampara con el fuero de discapacidad laboral, vulnerando con ello los preceptos determinados en dicha ley y la legislación especial de la institución (Cfr. fojas 10-12 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 público **Ilka Juliao**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

4.1. 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 administrativo aportado por ella misma, su destitución se fundamentó en la facultad discrecional que posee la autoridad demandada, para nombrar y remover libremente a los servidores de la entidad que

carezcan de estabilidad laboral en el cargo por no haber ingresado mediante el sistema de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; siendo esta la condición en la que se encuentra la hoy accionante.

En este contexto, es pertinente indicar que de las constancias procesales aportadas por la demandante, se infiere con toda claridad, que **Ilka Juliao, no se encontraba amparada por algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral**, de ahí que fuera destituida del cargo que ocupaba, por ser de libre nombramiento y remoción, y podía ser destituida sin causa justificada.

Por otra parte, resulta pertinente señalar que el hecho que un servidor ocupe un cargo permanente dentro de la estructura administrativa de una institución, no implica que ello requiera algún tipo de estabilidad aplicable al momento de dejar sin efecto su nombramiento, o destituir sin causa justificada, tal como ocurre en este caso, por lo que nos permitiremos citar el criterio de la Sala Tercera, contenido en la Sentencia de tres (3) de marzo de dos mil veintiuno (2021), donde en un caso similar, se indica lo siguiente:

“En el presente caso, tal como se ha constatado, la demandante..., **no ostentaba la categoría o condición de servidora pública de Carrera, por lo que su cargo era de libre nombramiento y remoción** por la autoridad nominadora, y aunque su nombramiento era de carácter permanente, esto no determina su **estabilidad en el cargo**, pues, **tal condición sólo puede adquirirse mediante concurso de méritos**. De manera que **la autoridad demandada podía dejar sin efecto su nombramiento** aun sin instaurar un proceso administrativo sancionador, como en efecto trascurrió en el presente caso.” (Lo resaltado es de este Despacho).

Lo anterior demuestra que la decisión bajo estudio, fue dictada de conformidad a la facultad discrecional contemplada en la ley especial de la entidad y su reglamento interno, al tratarse de un personal de confianza sin estabilidad laboral en el cargo que ocupaba, y con toda claridad se logra evidenciar que la ex servidora mantenía pleno conocimiento al respecto.

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

Ahora bien, **Ilka Juliao**, invoca el contenido de los artículos 2 y 4 de la Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005, modificados por la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018, puntualizando que la entidad demandada no valoró que no podía ser despedida por su condición de discapacidad al padecer una enfermedad crónica, como lo son la Diabetes Mellitus II o Tipo II, Insuficiencia Venosa y Obesidad, según las documentaciones privadas aportadas junto a su escrito de demanda.

No obstante, resulta indispensable aclarar que el fuero laboral al que se refiere la accionante, debe acreditarse de acuerdo a lo determinado en el artículo 5 de ese cuerpo normativo, veamos:

“Artículo 5. La certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo. La persona mantendrá su puesto de trabajo hasta que dicha comisión dictamine su condición.”
(Lo resaltado es de esta Procuraduría).

De la norma citada, que incluso ha sido invocada como infringida por la accionante, se comprueba con toda claridad que no bastará solo con indicar o presentar certificaciones que indiquen la existencia de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, para que el servidor público pueda ampararse en el fuero de discapacidad, por el contrario, deberá ser evaluado por médicos especialistas del ramo, al menos dos (2), tal como lo establece la ley especial, a fin que aquellos dictaminen, no solo la condición de salud sino que ésta implica una discapacidad laboral.

Lo anterior, le permite a este Despacho puntualizar en aspectos relevantes sobre las certificaciones de las enfermedades crónicas y el fuero de discapacidad al que se refiere la norma bajo análisis, pues en definitiva, **la misma debe contener una serie de aspectos que permitan comprobar que la enfermedad padecida limita la capacidad del servidor público, lo que implica la existencia de una discapacidad física o mental que debe ser**

protegida por un fuero, de manera que dicho funcionario pueda gozar de estabilidad laboral e incluso consideración por parte de la entidad donde labora, ya que su condición de salud exigirá adoptar una serie de controles médicos, posibles incapacidades para acudir a laborar, entre un sinnúmero de posibilidades propias del padecimiento.

Por otra parte, 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 esa línea de pensamiento, consideramos relevante aclarar la importancia que tiene que el funcionario que considere estar amparado por el fuero laboral en referencia, **acredite en debida forma y de manera previa**, los presupuestos que la misma ley **consagra**, por lo que corresponderá al servidor que padezca alguna enfermedad, probar tales condiciones para determinar que, en efecto, el padecimiento requiere de **una supervisión médica frecuente o constante de la que se pueda inferir que se encuentre mermado 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.**

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.

Resulta evidente que las documentaciones aportadas por **Ilka Juliao**, no han sido aportadas en debida forma, ni de manera previa, a su expediente administrativo de recursos humanos en la entidad que hoy demanda, es por ello que la accionante, pretende que la Sala Tercera condene al **Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU)**, alegando una supuesta ilegalidad de su destitución, bajo parámetros de un fuero que no ha acreditado apropiadamente, aunado al hecho que desde el momento de su nombramiento, la actora tenía pleno conocimiento que ocuparía una posición, bajo la condición de libre nombramiento y remoción, quedando así sujeta a la discrecionalidad de la máxima autoridad administrativa, al haber ingresado al servicio público sin cumplir con una evaluación de méritos.

De esta manera, somos del criterio que la recurrente no se encuentra amparada por la ley especial invocada, **pues sus padecimientos no han sido acreditados en debida forma**, y en ese sentido, no se puede determinar el grado de afectación y la consecuente discapacidad laboral que le permitiera ser amparada por la Ley No. 59 de 2005 y sus respectivas modificaciones.

Respecto a lo anotado en los párrafos anteriores, es decir, a la alegada enfermedad crónica que padece la accionante, nos permitimos transcribir la parte medular de la Sentencia de ocho (8) de marzo de dos mil veintidós (2022), dictada por la Sala Tercera, veamos:

“...

Sobre el particular, es importante señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 4 de 2010, así como la Ley 25 de 2018, quien sufre una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, a falta de una Comisión Interdisciplinaria, debe certificar dicho padecimiento, por medio del diagnóstico que al respecto emitan dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo; sin embargo, como especificáramos en líneas previas, constan en el Expediente Administrativo dos (2) certificaciones de incapacidad para determinados días del año 2006, con el único detalle manuscrito que señala Hipertensión e, igualmente, una certificación de 2019, que indicaba que la funcionaria presentaba una Paresia Vestibular Izquierda, **mas no se observaba diagnóstico de la alegada Laberintitis (son afectaciones destinadas del oído interno), así como tampoco se especifica que este último padecimiento sea crónico, involutivo y/o degenerativo; de lo que advertimos que los referidos documentos no cumplen con las formalidades que exigen la Ley para certificar que la servidora pública afronta los anotados padecimientos.**

...” (La negrita es nuestra).

Dentro de este contexto, debemos observar que **no se puede perder de vista que ha quedado claro que la desvinculación de Ilka Juliao obedeció al hecho que ocupaba el cargo de Administrador II y no el padecimiento de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa (Diabetes Mellitus II o Tipo II, Insuficiencia Venosa y Obesidad) como afirma**, lo que nos permite colegir, indiscutiblemente, que al no tener certeza de la discapacidad laboral alegada por la ex servidora, mal puede pretender que sea una obligación de la entidad demandada, el reconocimiento del fuero laboral solicitado.

En ese sentido, debemos advertir que no se logra acreditar ninguna de las violaciones planteadas por **Ilka Juluao**, con la emisión del acto impugnado, pues la facultad discrecional que detenta la **Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU)** está revestida de completa legalidad.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto de Recursos Humanos 641, emitido por el Director General del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos**

(IFARHU), ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

V. Pruebas: Se aduce como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente administrativo de **Ilka Juliao** que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en la institución demandada.

VI. Derecho: No se acepta el invocado por el actor.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola
Secretaría General