



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 29 de octubre de 2024
Nota C-237-24

Licenciado
Iván Flores
Ciudad.

Ref.: Interposición y efecto del recurso de reconsideración en vía gubernativa.

Licenciado Flores:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito recibido el 22 de octubre de 2024, a través del cual, consulta a esta Procuraduría lo siguiente:

“ ...

PRIMERO: Si un funcionario público es desvinculado de la administración pública, siendo permanente y con enfermedades degenerativas, crónicas, amparadas por la Ley No. 59, se le puede despedir por la expresión de Libre Nomenclamiento y Remoción.

SEGUNDO: Si el funcionario público desvinculado al anunciar y sustentar en tiempo oportuno su **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**, no puede estar presente en la estructura de su oficina; es decir: si no puede seguir laborando hasta tanto no se defina su situación laboral o se le resuelva (sic) dicho recurso por parte de la Autoridad Nominadora.

TERCERO: Que tiempo tiene la Autoridad Nominadora, para resolver dicho Recurso; o si se va acorde a lo que contempla el **artículo 41 de la Constitución Política**.

CUARTO: Cuales serían los mecanismos legales de hecho y derecho, para poder estar en las instalaciones de nuestra institución hasta tanto no se resuelva el Recurso en marras.

...” (La negrita es de la cita).

Sobre el particular, debo expresarle que a la Procuraduría de la Administración le corresponde, tal como lo prevé el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, Orgánica de esta entidad, “**servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto**”, presupuesto que no se configura toda vez que quien formula la consulta en su condición de abogado litigante, es un particular.

Es decir, que bajo estas restricciones de ley, no le es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo respecto al tema objeto de su consulta; no obstante, y a manera de docencia, nos permitimos ilustrarle sobre la normativa pertinente aplicable, indicándole además que la orientación brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

I. De la interposición y efecto de los recursos de reconsideración en vía gubernativa

En lo concerniente a los recursos que pueden ser interpuestos en la vía gubernativa y la autoridad a la cual corresponde su conocimiento, es preciso hacer referencia al numeral 1 del artículo 166, los artículos 168, 170 y 171 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 (del Procedimiento Administrativo General), que disponen lo siguiente:

“Artículo 166. Se establecen los siguientes recursos en la vía gubernativa, que podrán ser utilizados en los supuestos previstos en esta Ley:

1. El de reconsideración, ante el funcionario administrativo de primera o única instancia, para que se aclare, modifique, revoque o anule la resolución.

2. ..”

“Artículo 168. El recurso de reconsideración podrá ser interpuesto dentro de los cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución de primera o única instancia”

“Artículo 170. El recurso de reconsideración, una vez interpuesto o propuesto en tiempo oportuno y por persona legitimada para ello, se concederá en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que disponga que se conceda en un efecto distinto.

...”

Tres (3) son los aspectos de importancia que se desprende de los artículos citados:

1. El recurso de reconsideración, debe ser interpuesto ante el funcionario administrativo de primera o única instancia.
2. La presentación de dicho recurso deberá ser dentro de los cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución de primera o única instancia.
3. Una vez el recurso de reconsideración sea propuesto en tiempo oportuno y por la persona legitimada para ello, se concederá en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que disponga lo contrario.

Así mismo, y en lo concerniente al tiempo que tiene la administración para emitir una decisión sobre el recuso de reconsideración o de apelación, tenemos que el artículo 200 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece lo siguiente:

“Artículo 200. Se Considerará agotada la vía gubernativa cuando:

1...

2. Interpuesto el recurso de reconsideración o apelación, señalados en el artículo 166, se entiende negado por haber

transcurrido un plazo de dos meses sin que recaiga decisión sobre él
3. ...”

En concordancia con lo anterior el numeral 104 del artículo 201 de la citada Ley establece lo siguiente:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...

***104. Silencio administrativo:** Medio de agotar la vía administrativa o gubernativa que consiste en el hecho de que la administración no contesta en el término de dos meses contados a partir de su presentación, la petición presentada o el recurso interpuesto por el particular. De esta manera se entiende que la administración ha negado la petición o recurso respectivo y queda abierta la vía jurisdiccional de lo contencioso – administrativo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que si el interesado lo decide interponga el correspondiente recurso de plena jurisdicción con el propósito de que se le restablezca su derecho subjetivo, supuestamente violado” (Lo destacado es nuestro).*

De lo anterior se desprende que, luego de transcurrido dos (2) meses sin que exista pronunciamiento respecto al recurso interpuesto por el interesado, el mismo se entenderá negado, agotando así la vía gubernativa.

II. De la protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral y del fuero que conllevaría.

Mediante la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, se recoge y reconoce la existencia de un fuero laboral para aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzca una discapacidad laboral, prohibiendo todo tipo de discriminación de cualquier forma, incluyendo las medidas de presión o persecución con la finalidad de que el trabajador afectado abandone el empleo¹.

Por ello, el artículo 3 de la Ley No. 59 de 2005, como quedó modificado por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, prohíbe a las instituciones públicas y a las empresas privadas la discriminación en cualquier forma a aquellos trabajadores que padezcan alguna de estas enfermedades, así como tomar medidas de presión o de persecución con la finalidad de que el trabajador afectado abandone el empleo.

De ahí, que el artículo 4 de la Ley *Ibidem*, establece lo siguiente:

“Artículo 4. El artículo 4 de la Ley 59 de 2005 queda así:

***Artículo 4.** 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*

¹ Cfr. Artículo 2 de la Ley 59 de 2005, modificado por la Ley 25 de 2018.

judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo o tratándose de servidores públicos invocando para ello alguna de las acusas justas previstas en la Ley, de acuerdo con los procedimientos correspondientes” (Lo destacado es nuestro).

Dos (2) son los aspectos fundamentales que se desprenden de la norma previamente citada. Veamos:

1. Los trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzcan una discapacidad laboral, solo podrán ser despedidos o destituidos por causa justificada y previa autorización de los Juzgados Seccionales de Trabajo.
2. En el caso de los servidores públicos diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzcan una discapacidad laboral, solo podrán ser destituidos invocando alguna de las causales previstas en la Ley.

En ese mismo sentido, debo indicar que esta norma también prevé una serie de requisitos que deben cumplir aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzca una discapacidad laboral, con la finalidad de poder acreditar debidamente la condición de salud padecida. Veamos:

*“Artículo 5. El artículo 5 de la Ley 59 de 2005 queda así:
Artículo 5. Las certificaciones de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzca discapacidad laboral serán expedidas por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo. La persona se mantendrá en de trabajo hasta que dicha comisión determine su condición.”
(Lo destacado es nuestro).*

En concordancia con la normativa anterior, el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No.45 de 7 de abril de 2022, establece que:

“Artículo 3. Es responsabilidad del servidor público o trabajador, la de presentar, de manera oportuna las certificaciones de las enfermedades, crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como de insuficiencia renal crónica que padezca, a la Oficina Institucional de Recursos Humanos o de Personal o su homólogo, según el nombre que se le haya dado en el caso de servidores públicos o bien al empleador en caso de empresa privada”.

Del artículo citado se evidencia que no bastará solo con indicar que se padece alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, para que el servidor público pueda ampararse en el fuero de discapacidad laboral, por el contrario, se deberá acreditar en el expediente paralelo de personal² dicho padecimiento ante la Oficina Institucional de Recursos Humanos quienes en conjunto con la Oficina de Equiparación de Oportunidades³,

²Pestaña dentro del expediente convencional de contratación o denominado expediente de personal) que registrará información documentada que acredita las condiciones de discapacidad y/o enfermedades crónicas involutivas y/o degenerativas de las personas contratadas.

³ Cfr. Artículo 61-B de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que modifica la Ley 42 de 1999.

serán los encargados de garantizar el abordaje, acompañamiento y orientación referentes a la equiparación de oportunidades.

Por último, considero relevante enfatizar la importancia que tiene que, quien estime encontrarse amparado (a) por el fuero laboral en referencia, acredite en debida forma y de manera previa, los presupuestos que la misma ley consagra, resaltando que este deber impuesto al funcionario o al trabajador de probar tales condiciones tiene por objeto determinar que, en efecto, dicho 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.

De todo lo antes expuesto, podemos concluir lo siguiente:

1. Que el recurso de reconsideración, se concederá en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que disponga que se conceda en un efecto distinto.
2. En el hecho de que la administración no conteste en el término de dos (2) meses contados a partir de la presentación de dicho recurso, se considerara negado y se agota la vía gubernativa.
3. Que los servidores públicos diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzcan una discapacidad laboral, solo podrán ser destituidos invocando alguna de las causales previstas en la Ley
4. El servidor público que estime encontrarse amparado (a) por el fuero laboral en referencia, deberá acreditar en debida forma y de manera previa en el expediente paralelo de personal dicho padecimiento ante la Oficina Institucional de Recursos Humanos.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la orientación que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/ca
C-224-24



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300, 500-8523*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*