

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 359

Panamá, 12 de junio de 2015

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

La firma forense Herrera, Martínez, Cedeño & Asociados, en representación de **Julia Judith Villarreal de Solís**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal OIRH-154/2014 de 11 de septiembre de 2014, emitido por el Director General del **Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de la demanda.**

**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 consta; por tanto, se niega.

**Segundo:** No consta; por tanto, se niega.

**Tercero:** No es cierto como se expresa; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es cierto como se expresa; por tanto, se niega.

**Quinto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial).

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

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

**Octavo:** No consta; por tanto, se niega.

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

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

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

**A.** El artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 4 de 25 de febrero de 2010, que se refiere al hecho que la destitución de los servidores públicos afectados por las enfermedades descritas en la ley sólo podrá ser ejecutada de existir causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo, o tratándose de funcionarios adscritos a la Carrera Administrativa, le corresponderá a la Junta de Apelación y Conciliación de la misma (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial); y

**B.** Los artículos 34, 36, 37, 52, 53 y 55 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales señalan los principios que informan al procedimiento administrativo general; la prohibición de emitir algún acto administrativo con infracción a la normativa vigente, la aplicación de esa ley a todos los procedimientos administrativos, salvo que exista una norma especial; los vicios de nulidad en los que se pueden incurrir al expedir actos administrativos; la desviación de poder como infracción del ordenamiento jurídico; y la nulidad decretada para evitar la indefensión, la afectación de derechos de terceros o para restablecer el curso normal del proceso (Cfr. fojas 7 a 11 del expediente judicial).

## **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

De acuerdo con las constancias procesales, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano emitió el Resuelto de Personal OIRH-154/2014 de 11 de septiembre de 2014, por medio del cual dispuso destituir a **Julia Judith Villarreal de Solís** del cargo de Coordinador de Planes y Programas que desempeñaba en dicha institución. Ese acto administrativo le fue notificado a la accionante el 16 de septiembre de 2014 (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

La citada medida fue recurrida en reconsideración y confirmada mediante la Resolución DG-127-14 de 31 de octubre de 2014, también expedida por el titular de la

entidad demandada. El acto confirmatorio le fue notificado a la demandante el 12 de noviembre de 2014 (Cfr. fojas 14-18 y 19-20 del expediente judicial).

Posteriormente, la demandante interpuso la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ahora nos ocupa, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal OIRH-154/2014 de 11 de septiembre de 2014; y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene su reintegro al cargo que ocupaba en la institución; y se le paguen los salarios dejados de percibir y demás emolumentos a los que tenga derecho (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

La apoderada judicial de la accionante sustenta su pretensión argumentando que al emitirse el Resuelto de Personal OIRH-154/2014 de 11 de septiembre de 2014, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano infringió el principio de legalidad, pues, previo emitir el acto administrativo demandado se requería de un proceso disciplinario, aunado a que la normativa transcrita no es compatible con el acto acusado de ilegal. Adicionalmente, sostiene que se desconoció que su representada padece de condiciones médicas clínicamente diagnosticadas mediante reiterados exámenes médicos; es decir, diabetes mellitus, hipertensión arterial e hipertipidemia (Cfr. fojas 4 a 8 del expediente judicial).

Debido a la íntima relación que se observa entre los cargos de infracción formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a darle contestación a los mismos de manera conjunta, como sigue.

Contrario a los argumentos expuestos por la actora, este Despacho considera oportuno aclarar que en el expediente judicial no consta que la misma haya acreditado ante la entidad, en los términos que contempla la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 4 de 2010, alguna prueba idónea que permita demostrar que la enfermedad crónica que dice padecer le causa discapacidad laboral para desempeñar sus labores (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

De lo expresado, se infiere que en el presente proceso no está establecido que la demandante haya dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 59 de 2005, modificado por el artículo 11 de la Ley 4 de 2010, el cual requiere de la existencia de una certificación en la que conste que el servidor público que pretenda ampararse bajo los efectos de dicha ley, sufre de alguna de las enfermedades a las que se refiere ese cuerpo normativo, misma que debe ser expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin.

Para una mejor comprensión de lo indicado, resulta pertinente transcribir el texto del artículo 5 de la Ley 59 de 2005, conforme quedó modificado por el artículo 11 de la Ley 4 de 25 de febrero de 2010:

**“Artículo 5.** La certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas 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 esa Ley.”** (Lo resaltado es nuestro).

En razón de la condición que introduce el párrafo segundo de la disposición legal reproducida, la actora no puede pedir al Tribunal el reconocimiento de la protección que brinda la Ley 59 de 2005 ni demandar la declaratoria de nulidad, por ilegal, del acto administrativo mediante el cual se dispuso su remoción del cargo, sobre todo, cuando conforme lo ha reconocido la Sala Tercera al pronunciarse mediante la **Sentencia de 9 de febrero de 2011**, la protección laboral que brinda la ley, sólo se otorgará de mediar la presentación de una certificación que, para tales efectos, deberá ser expedida por la comisión interdisciplinaria a la que se refiere esa Ley. El pronunciamiento de la Sala Tercera es del siguiente tenor:

“De igual forma, esta Sala ha de mencionar que no tiene sustento lo afirmado por el demandante en cuanto a la infracción alegada sobre el artículo 12, 4, de la Ley 59 de 2005, puesto que tal como lo establece el artículo 5 de la propia ley, que fuera modificado por la Ley 4 de 25 de

febrero de 2010, **la protección que brinda la ley a las personas que padecen de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, se otorgará siempre y cuando sea expedida una certificación por una Comisión Interdisciplinaria nombrada para tal fin. Y que mientras esta comisión no expida tal certificación, no es obligación de la Institución pública reconocer la protección brindada por esta ley.** Se advierte, que en este caso (sic) este documento tal como se ha podido corroborar no ha sido aportado para tal finalidad y en virtud de ello, al no estar acreditado el padecimiento o discapacidad alegada por el demandante, la entidad demandada podía dejar sin efecto el nombramiento del señor..., siendo que este es un funcionario de libre nombramiento y remoción, razón por la cual no prospera los cargos endilgados sobre los artículo 1 de la Ley 59 de 2005.

...

En consecuencia, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la Resolución 475-2009-AGOSTO-07 de 7 agosto de 2009, emitida por el Gerente General del Banco Hipotecario Nacional, así como el acto confirmatorio, por tanto no accede a las pretensiones.” (Lo destacado es nuestro).

Conforme es posible colegir de este criterio judicial, al no mediar en el caso de **Julia Judith Villarreal de Solís** la presentación de la certificación a la que se refiere la Ley 59 de 2005, luego de su modificación por la Ley 4 de 2010, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano podía removerla en cualquier momento de la posición que desempeñaba; ya que no gozaba de la protección laboral que brinda la ley, producto de no haber comprobado su condición de salud en los términos que exige la norma.

Por otra parte, esta Procuraduría considera oportuno aclarar que **Villarreal de Solís no era una servidora pública que gozara de estabilidad en el cargo que desempeñaba**, razón por la cual la autoridad nominadora podía removerla del mismo con fundamento en lo dispuesto por el numeral 8 del artículo 27 del Decreto Ley 8 de 15 de febrero de 2006, a través del cual se reestructura el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano que, entre otras atribuciones, otorga al titular de la entidad la facultad para: “... **destituir**, trasladar, ascender, conceder licencia e interponer

sanciones disciplinarias **a los servidores públicos de la institución.**” (La negrita es nuestra).

Por lo anterior, resulta claro que el Director General de la institución demandada estaba plenamente facultado para destituir a la actora; ya que sólo las leyes especiales o las que instituyen carreras en la función pública, como es el caso de la Ley de Carrera Administrativa, pueden otorgar a los servidores públicos condiciones de estabilidad en el cargo, por haber accedido al mismo sobre la base de un sistema de méritos o selección; situación en la que no se encontraba la hoy demandante, por lo que se infiere que los cargos de infracción que aduce en relación con los artículos 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada la Ley 4 de 25 de febrero de 2010; y 34, 36, 37, 52 y 55 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 carecen de sustento jurídico, por lo que deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Dentro de este contexto y debido a la condición laboral en la que se encontraba Villarreal de Solís, para poder removerla del cargo no era necesario que la autoridad nominadora recurriera al uso de una causal de carácter disciplinario; ya que bastaba con notificarla de la resolución que ahora se demanda y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio de los correspondientes recursos de impugnación, tal como ocurrió en la vía gubernativa. Así lo ha expresado el Tribunal en Sentencia de 20 de mayo de 2003 que, a manera de ilustración, nos permitimos transcribir en su parte pertinente:

“A juicio de la Sala, todas las situaciones fácticas a las que se ha hecho referencia constituyen razones más que suficientes para que se haya procedido con la destitución del señor ... Si bien el Gerente General del Banco Nacional de Panamá no hizo alusión a tales situaciones en el acto de destitución, ello resultaba innecesario habida cuenta que **el demandante no gozaba de estabilidad en su cargo y por tanto, estaba sujeto a la potestad discrecional de libre nombramiento y remoción** que el artículo 24 de la Ley No. 20 de 22 de abril de 1975 le confirió a aquél funcionario, en los siguientes términos:

...

En las circunstancias anotadas, es claro que **el funcionario nominador ni siquiera estaba obligado a alegar ni mucho menos comprobar, previo cumplimiento de un proceso administrativo, la**

**existencia de algún hecho constitutivo de una causal de despido**, tal cual ha sostenido reiterada jurisprudencia de esta Sala. De allí, que la Sala arribe a la conclusión que el acto impugnado como ilegal, no viola ninguna de las disposiciones que la parte actora considera violadas.” (Lo resaltado es de esta Procuraduría).

En el marco de lo expuesto en los párrafos precedentes, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto de Personal OIRH-154/2014 de 11 de septiembre de 2014**, emitido por el Director General del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano.

**IV. Pruebas:** Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia debidamente autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

**V. Derecho:** Se niega el invocado en la demanda.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 17-15