



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 4 de diciembre de 2020

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal, actuando en nombre y representación de **Mitchelle López**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 316 de 5 de septiembre de 2019, emitido por la **Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos**, sus actos confirmatorios 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 es un hecho; por tanto, se niega.

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

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

**Cuarto:** No es un hecho; 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.

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

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

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

**Décimo primero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 26-28 del expediente judicial).

**Décimo segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 29-30 del expediente judicial).

**Décimo tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 31-33 del expediente judicial).

**Décimo cuarto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 34-35 del expediente judicial).

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

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

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

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

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

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

El apoderado judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones:

**A.** Los artículos 127, 153, 161 y 162 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, mismos que, respectivamente, señalan los casos en los que el servidor quedará retirado de la Administración Pública; que la persecución de las faltas administrativas prescribe a los sesenta (60) días de entrar el superior jerárquico inmediato del funcionario público en conocimiento de la comisión de los actos señalados como causales de destitución directa; la formulación de cargos por escrito en contra del servidor; y que concluida la investigación, la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el superior jerárquico presentarán un informe a la autoridad

nominadora en el que expresarán sus recomendaciones (Cfr. fojas 11-14 del expediente judicial);

**B.** Los artículos 34 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que, en su orden, se refieren a los principios que informan el procedimiento administrativo general; y que serán motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho los actos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial);

**C.** Los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, mismos que, se refieren, a que la aplicación de las sanciones disciplinarias deberán ser el resultado final de un procedimiento administrativo donde se hayan investigado los hechos; y que no se aplicarán sanciones disciplinarias en los casos en que la actuación del servidor público se haya enmarcado en el cumplimiento de los deberes y en el ejercicio de los derechos que le hayan sido reconocidos en la Ley, en el presente decreto y demás reglamentaciones (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial);

**D.** Los siguientes artículos del Reglamento Interno de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, aprobado mediante la Resolución 002-A-2006 de 26 de julio de 2006, mismos que se refieren a:

**d.1.** El artículo 88 el cual establece que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el incumplimiento de sus deberes, y por la violación de derechos y prohibiciones (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial);

**d.2.** El artículo 98 (acápito d) que indica que la destitución es una de las sanciones disciplinarias que se aplicará por la comisión de una falta administrativa (Cfr. foja 17 del expediente judicial);

d.3. El artículo 103 que dispone que la aplicación de sanciones disciplinarias deberá estar precedida por una investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial);

d.4. El artículo 104 que expresa que la investigación sumaria de los hechos que conlleven a la aplicación de sanciones disciplinarias al servidor público, deberá practicarse con la mayor celeridad de manera que se cumplan los plazos establecidos para la presentación del informe (Cfr. foja 18 del expediente judicial);

d.5. El artículo 105 que indica que una vez rendido el informe si se encuentra que los hechos están demostrados y se ha cumplido con el procedimiento establecido se procederá a aplicar la sanción (Cfr. fojas 18-19 del expediente judicial); y

E. Los siguientes artículos de la Ley 59 de 2005, modificados por la Ley 25 de 19 de abril de 2018:

e.1. El artículo 1 que señala que 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 permanecer en su puesto de trabajo (Cfr. foja 19 del expediente judicial);

e.2. El artículo 2 que expresa que el padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como de insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral parcial, no podrá ser invocado como causal de despido por las instituciones públicas ni por empleadores particulares (Cfr. fojas 19-20 del expediente judicial); y

e.3. El artículo 4, que establece que que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esta ley, solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada (Cfr. fojas 20-21 del expediente judicial).

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

De la lectura del expediente que se examina, se tiene que el acto acusado lo constituye el Resuelto de Personal 316 de 5 de septiembre de 2019, expedido por la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, a través del cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Mitchelle López**, del puesto de Asistente Administrativo I que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la accionante interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución 114-G-2019 de 10 de octubre de 2019, que mantuvo en todas sus partes la resolución impugnada (Cfr. fojas 26-28 y 29-30 del expediente judicial).

No conforme con lo anterior, **Mitchelle López**, ejerciendo su derecho de defensa, presentó un recurso de apelación en contra de su destitución, mismo que fue resuelto, por conducto de la Resolución 032-2019 de 30 de diciembre de 2019, de la cual se notificó el 22 de julio del año en curso agotándose de esa manera, la vía gubernativa (Cfr. fojas 31-33 y 34-35 del expediente judicial).

El 22 de septiembre de 2020, **Mitchelle López**, actuando por medio de apoderado judicial, presentó ante la Sala la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el resuelto de personal; así como sus actos confirmatorios; que se ordene su reintegro al cargo que ejercía en la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos y, por ende, se proceda al pago de los salarios que haya dejado de percibir (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente argumenta que, a su juicio, la entidad demandada antes de dejar sin efecto su nombramiento, estaba en la obligación de instaurarle una investigación disciplinaria; a darle la oportunidad de defenderse y de presentar las pruebas que a bien tuviera. Añade, que **Mitchelle López**, era una funcionaria permanente, ya que había laborado en la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos por más de nueve (9) años, por lo tanto, gozaba de estabilidad en el cargo que ejercía en esa institución (Cfr. fojas 11-12 y 18 del expediente judicial).

Continúa exponiendo el abogado de la accionante, que el acto objeto de controversia, se dictó vulnerando el debido proceso y el principio de estricta legalidad en perjuicio de **Mitchelle López**. Agrega, que su representada se encontraba amparada bajo la Ley 59 de 2005, puesto que padece de Fibromialgia que es un padecimiento crónico del cual la entidad tenía conocimiento, de allí que, en su opinión, no se le podía destituir (Cfr. fojas 15 y 19-21 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado de **Mitchelle López**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

De acuerdo al contenido del Resuelto de Personal 316 de 5 de septiembre de 2019, objeto de controversia; de la Resolución 032-2019 de 30 de diciembre de 2019, confirmatoria del acto original; y del Informe de Conducta suscrito por el Administrador General de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos **no consta en el expediente de personal de Michelle López, que la misma estuviese certificada como servidora pública de Carrera Administrativa**, motivo por el cual el cargo que ocupaba en dicha entidad era de libre nombramiento y remoción,

condición que nos permite establecer que no estaba protegida por una ley especial que le diera estabilidad (Cfr. fojas 23-24, 35 y 41 del expediente judicial).

En ese sentido, **Mitchelle López**, no aportó elementos que pudieran demostrar que el cargo que ejercía en la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos pertenecía al régimen de Carrera Administrativa, por lo tanto, no estaba amparada bajo ninguna ley de carrera; de allí, que se infiere que, repetimos, era una servidora pública de libre nombramiento y remoción, razón por la que el regente de la entidad demandada, dejó sin efecto el puesto que ocupaba en esa institución fundamentando tal decisión en la potestad discrecional.

Respecto a la facultad discrecional de la autoridad nominadora, la Sala Tercera en la Sentencia de 17 de julio de 2019, explicó lo que a seguidillas se transcribe:

“ ...  
 Ante el hecho de que la parte actora, al momento de emitirse el acto demandado no se encontraba gozando del derecho a la estabilidad alcanzado por medio de una ley formal de carrera o por una ley especial, la Administración puede...revocar el acto de nombramiento, con fundamento en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad...”

De igual forma, se observa que la autoridad al momento de ejercer su facultad discrecional, explica sus razones de oportunidad y conveniencia al desprenderse en la parte motiva de la resolución que se demanda, las razones de conveniencia para adoptar la medida de destitución, la cual se fundamenta en la facultad discrecional que la ley otorga al Presidente de la República por conducto del Ministerio..., para remover al personal cuyos cargos están a su disposición al no ostentar el derecho a la estabilidad laboral, considerándolos de libre nombramiento y remoción...

...  
 Por las consideraciones expuestas, no están llamados a prosperar los cargos de violación..., relativos a la correcta aplicación del procedimiento disciplinario, ya que reiteramos no era necesario el procedimiento disciplinario invocado, por lo que, la

decisión contenida en el Decreto de Personal No. 30 de 31 de mayo de 2018, dictado por la autoridad nominadora, se da en base a la facultad discrecional que la ley le otorga a la autoridad nominadora, para remover a los funcionarios bajo su dependencia, razón por la cual, no se configura nulidad alguna en la emisión del acto.

...  
En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema...DECLARA QUE NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No. 30 de 31 de mayo de 2018..." (La negrita es de este Despacho).

En este escenario, vale la pena destacar que para remover a **Mitchelle López**, del cargo que ejercía en la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos no era necesario recurrir a ningún procedimiento interno que no fuera otro que el de notificarle del resuelto de personal acusado de ilegal, y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, permitiéndole, como en efecto se hizo, la presentación de los respectivos medios de impugnación (Cfr. fojas 26-28 y 31-33 del expediente judicial).

De igual manera, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso sub júdice se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley; puesto que en el resuelto de personal acusado, se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la remoción de la ahora demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga.

En ese orden de ideas, vemos que el artículo 28 (numeral 14) del Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006 "Que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos y dicta otras disposiciones", establece que una de las funciones del Administrador o Administradora General, es la siguiente:

**“Artículo 28. Son funciones del Administrador o Administradora General:**

...  
**14. Trasladar, ascender, suspender, separar y remover al personal de conformidad con el Reglamento Interno de Personal.” (Énfasis suplido).**

En relación al planteamiento que hace **Mitchelle López**, en el sentido que era una funcionaria permanente dentro de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, para este Despacho resulta necesario destacar la clara diferencia que existe entre las expresiones “permanencia y estabilidad”, sobre la cual ya se pronunció la Sala Tercera en el Auto de 19 de noviembre de 2004, en el cual, utilizando los términos que a continuación se citan, hace una distinción en cuanto a estos dos conceptos:

“...  
 Debe aclararse el hecho de que la **condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente su estabilidad... Es decir, que un funcionario nombrado con carácter ‘permanente’ es susceptible de destitución en base al criterio discrecional de la entidad nominadora...**

**Para obtener estabilidad en el cargo es necesario formar parte del Régimen de Carrera Administrativa, ya sea por concurso de méritos, ingreso automático (tal como ocurre en este caso) o cualquier otra forma de ingreso que establezca la Ley...” (Lo destacado es nuestro).**

De acuerdo con lo expuesto en esta Sentencia, resulta válido concluir que aunque **Mitchelle López**, estuvo nombrada, con carácter permanente, y tomando en cuenta que se pudiera entender que gozaba de estabilidad por haber laborado en la entidad demandada por más de nueve (9) años, haciéndolo de manera continua e ininterrumpida; lo cierto es, que **la actora carecía de estabilidad en el cargo del cual se le dejó sin efecto; puesto que tal como lo ha señalado el Tribunal, ella tenía que haber accedido al mismo a través del mecanismo de concurso de méritos o en otra**

forma prevista por la ley que regula esa Carrera Administrativa, circunstancia que de manera alguna se encuentra acreditada en autos.

Sobre el tema en debate, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de fecha 15 de octubre de 2015, ha manifestado lo siguiente:

**“Es importante esclarecer que la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente la adquisición del derecho a la estabilidad, ya que ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos. El funcionario nombrado con carácter `permanente`, implica que se encuentra ocupando una posición de la estructura institucional, sin que su nombramiento tenga fecha de finalización, hasta tanto adquiera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición. Si el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, la Administración puede ejercer la facultad de resolución `ad nutum`, es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad”** (La negrita es de esta Procuraduría).

A juicio de este Despacho, del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, así como de los Fallos transcritos, se aprecia que si bien **Mitchelle López**, tenía un nombramiento permanente, esta situación no le da la condición de funcionaria de carrera al momento de su destitución, por lo que no ostentaba derecho a la estabilidad en virtud de un régimen de carrera, por consiguiente, el cargo ocupado por la actora quedó a disposición de la autoridad nominadora.

Por otra parte, **Mitchelle López**, señala que la actuación de la entidad demandada vulnera lo dispuesto en la Ley 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**; no obstante, esta Procuraduría advierte que **la accionante no aportó junto con la demanda documento idóneo que certifique que, en efecto, padece de Fibromialgia como alega su apoderado.**

En abono de lo expuesto, **tampoco consta, porque no fue adjuntado por Michelle López con la acción que se analiza, certificación alguna que confirme que la referida dolencia cause a la recurrente una discapacidad laboral, como explicamos en el párrafo que precede.**

De lo anotado, se hace necesario destacar que **Michelle López**, no logró probar que la supuesta Fibromialgia que afirma padecer, le imposibilita laborar, es decir, que **limita su capacidad de trabajo**, por lo tanto, la accionante no puede reclamar el fuero que otorga la referida excerpta legal.

En el marco de lo antes indicado, consideramos relevante aclarar la importancia que tiene que quien estime encontrarse amparado 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 de probar tales condiciones tiene por objeto determinar que, tales padecimientos requieren 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 de las mismas, 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, degenerativa y/o involutiva, 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.

Sobre este punto, la Sala Tercera ha sido enfática respecto a la importancia de acreditar el presupuesto de discapacidad laboral, tal como lo explicó en la Sentencia de 18 de mayo de 2018, cuyo contenido medular señala lo siguiente:

“... ”

Del contexto antes expuesto, queda claro que para obtener el fuero laboral reconocido por el artículo 1 de la Ley 59 de 2005, era imperante que la actora aportara los documentos que estimara convenientes para acreditar a la Sala que sufría de Hipertensión Arterial Crónica y una Enfermedad Degenerativa Discal **y que éstas la colocaron en un estado de discapacidad, lo cual sólo podía ser acreditado a través de sendas certificaciones emitidas por las autoridades competentes y por médicos idóneos**, ya que no basta con alegar tales padecimientos sino que éstos deben ser acreditados en el juicio. Por consiguiente, ante la ausencia de ese material probatorio es imposible que esta Corporación de Justicia acceda a lo pedido por la demandante.” (La negrita es nuestra).

Dentro de este contexto, **no se puede perder de vista que ha quedado claro que la destitución de Mitchelle López, obedeció al hecho que la misma ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción y no porque padezca supuestamente de Fibromialgia, como asevera su abogado.**

En cuanto a la alegada enfermedad que supuestamente padece **Mitchelle López**, nos permitimos transcribir la parte medular de la Sentencia de 14 de noviembre de 2018, dictada por la Sala Tercera, en la cual señaló:

“ ...

Consideramos que no es ilegal el acto demandado, pues, estima que aun cuando el señor...debe probarse que la misma produce discapacidad y este hecho no fue probado ante la autoridad administrativa.

Es conveniente destacar los aspectos y las diferencias de incapacidad y discapacidad, siendo ésta última la salvaguardada (sic) en la Ley 59 de 2005, la discapacidad laboral es ‘la incapacidad de procurarse o realizar un trabajo de acuerdo a su sexo, edad, formación y capacitación, que le permite obtener una remuneración equivalente a la que le correspondería a un trabajador no discapacitado en situación análoga’. También se define la discapacidad laboral como: ‘la pérdida de la capacidad del trabajador para desarrollar tareas de una profesión u oficio, o la imposibilidad para permanecer ocupando en cualquier empleo remunerado, debido a las propias limitaciones funcionales que causa la enfermedad’ (Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Madrid: Espasa Calpe, 1970).

...

La discapacidad laboral a la que hace referencia la norma no se refiere a padecimiento de la enfermedad, sino a la consecuencia laboral que genera el padecimiento, resulta necesario indicar que a pesar que el señor...padece una enfermedad crónica, que no fue debidamente acreditada dentro del expediente y no consta en el expediente la pérdida de la capacidad laboral del demandante.

Entonces, al no encontrarse amparado por la Ley 59 de 2005, el señor...era un funcionario de libre nombramiento y remoción..., siendo la potestad discrecional de la entidad nominadora que permite remover de sus cargos a los funcionarios públicos.

El fallo de esta Superioridad de 28 de enero de 2014, destaca lo siguiente:

‘Si bien es cierto, la demandante ha invocado el fuero por enfermedad crónica establecido en la Ley 59 de 2005, quedando acreditado que la misma padece de hipertensión arterial crónica, en el expediente no existe constancia probatoria alguna que acredite que dicha enfermedad le provoca discapacidad laboral’.

...

La discapacidad que ampara la Ley 59 de 2005, deber ser comprobada y en este caso no ha sucedido así. Entonces, con esta diligencia se demuestra que la incapacidad no es lo mismo que discapacidad y para que una persona se encuentre amparada en la Ley 59 de 2005, debe acreditarse la discapacidad (La negrita es nuestra).

En virtud de todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto de Personal 316 de 5 de septiembre de 2019**, dictado por la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos ni sus actos confirmatorios y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

**IV. Pruebas.** Se aduce como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente de personal de **Mitchelle López**, que guarda relación con este caso.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por la actora.

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General