

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 568

Panamá, 16 de marzo de 2022

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.  
Expediente 1016182021

El Licenciado Luis Rolando González González, actuando en nombre y representación de **Susan Guadalupe Chávez Ferguson**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 2088 de 14 de julio de 2020, emitido por la **Alcaldía de Panamá**, su acto confirmatorio, 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 el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: "**La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...**", con el propósito 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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 22 y reverso del expediente judicial).

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

**Quinto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 23 y reverso del expediente judicial).

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

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

El apoderado judicial de la demandante sostiene que el acto acusado de nulo, por ilegal, infringe las siguientes normas:

A. Los artículos 34, 35, 52 (numeral 4), y 155 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, los cuales preceptúan lo referente a las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas, mismas que deberán efectuarse con arreglo a las normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal; lo que refiere a que en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos; que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal; y que serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los actos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 4 a 8 del expediente judicial).

B. El Artículo 8 de la Ley No. 15 de 28 de octubre 1977, que aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que refiere a las garantías judiciales tales como el debido proceso legal; el artículo 14 de la Ley No. 14 de 28 de octubre de 1976, por medio de la cual se aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece prerrogativas judiciales para un juicio justo; y el artículo 27 de la Ley No. 25 de 10 de julio de 2007, que aprueba la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo, adoptados en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, el cual señala aspectos sobre el trabajo y empleo para las personas con discapacidad (Cfr. fojas 8 a 11 y 17 a 19 del expediente judicial).

C. Los artículos 1 y 4 de la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018, que modifica la Ley No. 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, los cuales disponen 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 mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico; y lo referente a que los trabajadores afectados por las enfermedades crónicas descritas en dicha ley, solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previo la autorización judicial de los juzgados de trabajo, o tratándose de servidores públicos, invocando para ellos alguna causa justa previa en la ley, de acuerdo a los procedimientos correspondientes (Cfr. fojas 11 a 17 del expediente judicial).

D. El artículo 1 de la Ley No. 42 de 27 de agosto de 1999, por la cual se establece la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, el cual establece que se declara de interés social el desarrollo integral de la población con discapacidad, en igualdad de condiciones de calidad de vida, oportunidades, derechos y deberes (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

### III. Breves antecedentes del caso.

De acuerdo con la información que consta en el expediente judicial, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Decreto de Personal No. 2088 de 14 de julio de 2020, emitido por la **Alcaldía de Panamá**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Susan Guadalupe Chávez Ferguson**, quien ocupaba el cargo de Abogado I, Posición No. 4604 (Cfr. foja 22 y reverso del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, siendo éste resuelto mediante la Resolución No. 0398 de 3 de agosto de 2021, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 23 y reverso del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 19 de octubre de 2021, **Susan Guadalupe Chávez Ferguson**, actuando por medio de su apoderado especial, interpuso la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 2088 de 14 de julio de 2020, emitido por la **Alcaldía de Panamá**, se ordene su reintegro al cargo que

ocupaba; y el consecuente pago de los salarios dejados de percibir, **así como la suspensión del acto impugnado, por parte del Tribunal** (Cfr. fojas 2 a 21 del expediente judicial).

En lo que respecta a la solicitud hecha por la actora, tendiente a la suspensión del acto impugnado, la Sala Tercera mediante la Resolución fechada 1 de diciembre de 2021, **resuelve no acceder a la suspensión provisional de los efectos del Decreto de Personal No. 2088 de 14 de julio de 2020, así como su acto confirmatorio** (Cfr. fojas 53 a 56 del expediente judicial).

#### **IV. Argumentos de la actora.**

A fin de sustentar su pretensión, el abogado de la accionante manifiesta que se han violado los artículos 34, 35, 52 (numeral 4), y 155 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, ya que la autoridad demandada emitió el acto administrativo en abierta violación de la normativa, sin que mediara un trámite disciplinario que derivara en la destitución; que se imponía al momento de aplicar la norma, la obligación de observar la Constitución Política, procediéndose a la destitución por la facultad discrecional de la autoridad nominadora, debido a que su representada supuestamente, era una funcionaria de libre nombramiento y remoción, mencionando además junto con sus sustentos, los artículos 300 y 302 de nuestra Carta Magna; indica que era obligación del funcionario demandado, cumplir con los trámites del debido proceso, en apego al principio de estricta legalidad y evitar con ello vulneraciones a los derechos de la recurrente; y finalmente, señala que existía la obligación de motivar la resolución mediante la cual se efectuó la destitución, al contrario de usar argumentos de discrecionalidad, tratándose de un funcionario del que el señor alcalde podía nombrar y remover (Cfr. fojas 4 a 8 del expediente judicial).

Continúa expresando el apoderado judicial, que se vulneró el artículo 8 de la Ley No. 15 de 28 de octubre 1977, que aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 14 de la Ley No. 14 de 28 de octubre de 1976, que aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 27 de la Ley No. 25 de 10 de julio de 2007, que aprueba la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo; toda vez que la autoridad demandada, respecto al acto administrativo atacado, debía cumplir con el principio de estricta legalidad en apego a todas las normas que rigen la administración pública, ya que a su representada

no se le tramitó un proceso disciplinario; que su poderdante ha estado en indefensión total frente a la administración pública, vulnerándose así su derecho a un juicio justo; y que de acuerdo a lo establecido en los derechos y principios consagrados en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, la autoridad demandada, debía mantener una conducta enmarcada en el reconocimiento de los lineamientos de dicha Convención, en lo que refiere a la demandante (Cfr. fojas 8 a 11 y 17 a 19 del expediente judicial).

Por otra parte, plantea en la demanda que han sido violados los artículos 1 y 4 de la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018, que modifica la Ley No. 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, señalando que a pesar de que su representada padece de enfermedades degenerativas, la misma fue destituida de su puesto de trabajo, sin justificación alguna y en abierta violación de sus derechos subjetivos; y que además, la autoridad demandada debía motivar en debida forma las razones por las cuales se destituye a una persona con este tipo de padecimientos físicos (Carcinoma Renal e Hipertensión Arterial) (Cfr. fojas 11 a 17 del expediente judicial).

Adicional a la normativa antes mencionada, expone el jurista que se ha conculcado el artículo 1 de la Ley No. 42 de 27 de agosto de 1999, por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, ya que, de acuerdo a sus alegaciones, a su representada no se le garantizó la igualdad de oportunidades laborales en general, para las personas con discapacidad, en el ámbito de salud, educación, trabajo, vida familiar, recreación deportes, y cultura, entre otros (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

**V. Descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.**

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial de **Susan Guadalupe Chávez Ferguson**, con el objeto de sostener los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto en reparo, **este Despacho no comparte los argumentos planteados, por las diversas razones que se expresan y sustentan a continuación.**

### 5.1. De la potestad discrecional y la desvinculación por libre nombramiento y remoción.

Esta Procuraduría se opone a los planteamientos indicados por el letrado, toda vez que de acuerdo a las evidencias que reposan en el expediente judicial, **la desvinculación de su representada se efectuó con fundamento en la potestad discrecional que posee la entidad demandada para nombrar y remover, libremente, a los funcionarios municipales que carezcan de estabilidad laboral en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante el sistema de méritos, o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; siendo esta la condición en la que se encontraba la hoy accionante en la Alcaldía de Panamá, al momento de emitirse el acto impugnado** (Cfr. fojas 22 a 23 y 61 a 69 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente destacar categóricamente, que, sobre la observancia de las constancias procesales, podemos colegir claramente que la demandante **no ha acreditado dentro del expediente judicial, estar amparada en el sistema de carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizaran la estabilidad laboral.**

Respecto a lo anterior, se puede constatar dentro del expediente judicial lo plasmado en la Resolución No. 0398 de 3 de agosto de 2020 que confirma lo dispuesto en el acto impugnado, señalándose la falta de acreditación de la demandante en alguna de las carreras administrativas establecidas en la Constitución Política y la Ley. Reparemos en lo siguiente:

...  
"Que, al momento de emitir el Decreto de personal 2088, no reposaba (sic) las acreditaciones que hace mención la ley precitada, en el Departamento de Bienestar del Empleado sobre la información de condición especial de salud de la exfuncionaria, **igualmente, no tiene acreditación (sic) la carrera Administrativa, por lo que no hay elementos de convicción (sic) permitan variar la decisión constitucional adoptada en el acto administrativo recurrido.**" (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 23 del expediente judicial)

Por otra parte, nuestra Carta Magna, establece **entre las atribuciones del Alcalde, la de nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales; y además, dispone que el derecho a la estabilidad debe ser regulado mediante una ley formal, que establezca una carrera pública o que establezca una situación especial de adquisición del derecho; lo que a**

su vez estará condicionado a los méritos del servidor público, a la competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de deberes. Veamos:

**"Artículo 243.** Los Alcaldes tendrán las atribuciones siguientes:

1. Presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de Presupuesto de Rentas y Gastos.
2. Ordenar los gastos de la administración local, ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.
3. **Nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales, cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo que dispone el Título XI.**
4. Promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus funcionarios públicos.
5. Ejercer las otras atribuciones que le asigne la ley." (Lo resaltado es nuestro)

**"Artículo 300.** Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

**Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio" (Énfasis suplido).**

**"Artículo 303.** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilación serán determinados por la Ley.

**Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de méritos.**

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa" (La negrita es de este Despacho).

**"Artículo 305.** Se instituyen las siguientes carreras en la función pública conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa.
2. La Carrera Judicial.
3. La Carrera Docente.
4. La Carrera Diplomática y Consular.
5. La Carrera de las Ciencias de la Salud
6. La Carrera Policial.
7. La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.
8. La Carrera del Servidor Legislativo.
9. Las otras que la Ley determine.

La Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración" (Lo destacado es nuestro).

Sobre este mismo hilo conductor de planteamientos, al referirnos ahora al Texto Único de Carrera Administrativa, adoptado a través del Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, se hace imperante conceptualizar y dimensionar en su justa medida jurídica, el concepto general de servidor público y las carreras que en materia administrativa establece el aludido Texto Único; definir lo que para la Administración Pública, debe entenderse como un servidor público de libre nombramiento y remoción, y finalmente, delimitar la condición que mantenía la accionante al momento de ser desvinculada de la entidad demandada, respecto a si se encontraba o no, al amparo de alguna de las carreras que establece la ley. Observemos:

"**Artículo 2.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

...

44. **Servidor público:** Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, **de los municipios**, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado. Los Servidores Públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en:

1. Servidores públicos de carrera
2. Servidores públicos de carrera administrativa
3. **Servidores públicos que no son de carrera.**

45. **Servidores públicos de carrera:** Son los servidores públicos incorporados mediante el sistema de méritos a las carreras públicas mencionadas expresamente en la Constitución o creadas por la ley, o que se creen mediante ley en el futuro.

46. **Servidores públicos de carrera administrativa:** Son los servidores públicos que han ingresado a la carrera administrativa según las normas de la presente Ley, y que no pertenecen a ninguna otra carrera ni están expresamente excluidos de la carrera administrativa por la Constitución o las leyes.

47. **Servidores públicos que no son de carrera:** Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la ley, y en particular aquellos excluidos de las carreras públicas por la Constitución vigente. Los servidores públicos que no son de carrera, se denominan así:

1. De elección popular

2. **De libre nombramiento y remoción**

3. De nombramiento regulado por la Constitución

4. De selección

5. En período de prueba

6. En funciones

7. Eventuales.

...

49. **Servidores públicos de libre nombramiento y remoción.** Aquellos que trabajan como personal de secretaría, **asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan.**” (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018 por el cual se adopta el Texto Único de Carrera Administrativa publicado en la Gaceta Oficial No. 28729 de 11 de marzo de 2019)

De lo anterior, podemos apreciar que la propia normativa nos lleva a inferir que aquellos funcionarios públicos que no pertenezcan a ninguna de las carreras establecidas en la ley, serán denominados, de entre otras categorías, como servidores públicos de libre nombramiento y remoción, para lo cual, de acuerdo al numeral 49 del artículo 2 antes transcrito, la accionante se encontraba perfectamente enmarcada dentro de esta clasificación por ser, en virtud del cargo que ostentaba, es decir, “Abogado I”; personal de secretaría, **asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan.**

Respecto a los servidores públicos que mantienen esta condición, es decir, la de libre nombramiento y remoción por parte de su autoridad nominadora, se hace preciso destacar que la jurisprudencia contencioso administrativa ha dejado sentado, sin lugar a distintas interpretaciones, que la Administración Pública puede ejercer la facultad de resolución “*ad nutum*”, esto es, la de revocar un acto administrativo de nombramiento basado en la discrecionalidad, sustentando siempre las razones de conveniencia y oportunidad que exterioricen la adopción de tal medida, siempre que se confirme que el servidor, no se encuentra

gozando del derecho de estabilidad dispuesto por conducto de una ley formal de carrera o por una norma especial.

En ese sentido, de acuerdo a la **Resolución de veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve (2019)**, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, expresó lo siguiente:

“ ...

Ahora bien, en virtud que los cargos de ilegalidad están estrechamente vinculados entre sí, se pasa a analizar dichas normas en conjunto, procedemos a ello y en este sentido, primeramente **esta Sala considera necesario reiterar que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente a un funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una ley formal de carrera o por una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición del cargo es de libre nombramiento y remoción y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.**

...

Así entonces, siguiendo ese orden de ideas, se aprecia que de las constancias procesales allegadas al presente proceso contencioso administrativo, **no se ha comprobado que..., haya ingresado al cargo de Analista Financiero II en el Ministerio de Economía y Finanzas producto de un concurso de méritos o sistema de selección, lo cual nos lleva a concluir que no gozaba de estabilidad laboral al momento de dejar sin efecto su nombramiento, por tanto su nombramiento estaba supeditado a la facultad discrecional de la autoridad nominadora y esta situación le permitió al Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, removerlo del cargo sin someterlo a proceso disciplinario alguno.**

...

Es así que, como se dijo anteriormente, **al no gozar de estabilidad laboral, por no haber ingresado a la carrera administrativa producto de sistema de selección o concurso de mérito, podía ser removido del cargo sin causal disciplinaria por delito o falta y sin que fuera necesario someter su remoción al respectivo proceso administrativo sancionador tal cual lo reclama en el concepto de violación de las disposiciones que refiere...** (Lo resaltado es nuestro).

Es así que, sobre la base de estos planteamientos, relacionados a las alegaciones de la demandante, concretamente respecto a la violación de los artículos 34, 35, 52 (numeral 4), y 155 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000; resulta claro inferir, que por razón de la potestad discrecional que posee la autoridad nominadora, tal cual como lo expone el texto jurisprudencial citado, **no se requería de un procedimiento disciplinario sancionador para poder desvincular a la recurrente del cargo de “Abogado I” que ocupaba, siendo consecuente que para**

proceder a su desvinculación, bastaba solo con notificarla del Decreto de Personal atacado y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, como en efecto sucedió y se encuentra debidamente acreditado dentro del expediente judicial (Cfr. fojas 22 y 23 del expediente judicial).

Lo anterior, le permitió a la hoy actora poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, ya que, y reiteramos, en este caso la desvinculación que nos ocupa encuentra sustento en la potestad discrecional de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, **sin que ello de ninguna manera, constituya una violación a todas sus garantías judiciales.**

En abono a lo expuesto, esta Procuraduría estima necesario señalar que, en el caso bajo análisis, se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley, puesto que en los considerandos del acto acusado, se establecen de manera clara y precisa las justificaciones de la decisión adoptada por la Alcaldía Capitalina; es decir, que la autoridad nominadora, **sustentó cabalmente, a través de claros elementos fácticos jurídicos, que la desvinculación de la ahora demandante no obedeció a la imposición de alguna sanción, o bien, a un proceso disciplinario basado en alguna causal de destitución, sino a la facultad discrecional que la Constitución y la ley le otorga al Alcalde del Municipio de Panamá, por lo que solicitamos que dichos cargos de infracción, sean desestimados por ese Tribunal.** (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

**5.2. Del fuero laboral para las personas con enfermedades, crónicas, involutivas y/o degenerativas, que produzcan discapacidad laboral.**

Al referirnos ahora a lo manifestado por la demandante, respecto a la vulneración de los artículos 1 y 4 de la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018, que modifica la Ley No. 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, así como del artículo 1 de la Ley No. 42 de 27 de agosto de 1999, por la cual se establece la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, podemos afirmar que de acuerdo a las

constancias procesales, la demandante **no ha acreditado padecer alguna de las enfermedades que conlleven discapacidad de cualquier índole, impidiéndole así desempeñar el cargo que ocupaba dentro del Ministerio de Obras Públicas, por lo que mal pudiera la demandante invocar el amparo de las disposiciones antes mencionadas.**

En ese sentido, se infiere de manera clara, que la recurrente no aportó los documentos que acreditaran que padecía de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que produzca discapacidad laboral, siendo así que **dicho estado de salud hubiese podido limitar su capacidad de trabajo; y que, a su vez, la discapacidad haya sido del conocimiento de la entidad demandada previo a la fecha de la emisión del acto acusado de ilegal.**

En este punto, es preciso citar nuevamente la Resolución No. 0398 de 3 de agosto de 2020 que confirma el acto impugnado, y en la cual se deja constancia del estado de salud que mantenía la hoy accionante, mientras estuvo ejerciendo funciones en la entidad demandada. Veamos:

...  
 “Que, señala la recurrente entre otras cosas, estar amparada por la ley 59, de 2005, que adopta normas de protección laboral, para las personas con enfermedades crónicas, involuntarias (sic) y/o degenerativas, sin embargo esta misma ley, modificada por la ley 25 de 2018, indica en su artículo 5: “la condición de salud física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involuntarios (sic) 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..”

“Que, al momento de emitir el Decreto de personal 2088, **no reposaba (sic) las acreditaciones que hace mención la ley precitada, en el Departamento de Bienestar del Empleado sobre la información de condición especial de salud de la exfuncionaria**, igualmente, no tiene acreditación (sic) la carrera Administrativa, por lo que no hay elementos de convicción (sic) permitan variar la decisión constitucional adoptada en el acto administrativo recurrido.” (La subraya corresponde a la fuente citada y el resaltado es nuestro) (Cfr. foja 23 del expediente judicial)

Retomando lo anterior, vemos entonces que el artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificado por el artículo 5 la Ley 25 de 19 de abril de 2018, dispone lo siguiente:

“ ...  
 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. (El resaltado es nuestro) (Cfr. Ley 25 de 19 de abril de 2018 publicada en la Gaceta Oficial No. 28509-A de 20 de abril de 2019).

En esa línea de pensamiento, consideramos relevante aclarar la importancia que tiene quien estime encontrarse amparado por el fuero laboral en referencia, sobre la base de **acreditar 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, en efecto, tal 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 sin 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 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**.

Lo explicado hasta aquí, **nos permite colegir indiscutiblemente que al no tener certeza de la condición médica alegada por la ex servidora, mal puede pretender que sea una obligación de la entidad demandada, el reconocimiento del fuero laboral solicitado**; por consiguiente, consideramos que los cargos de infracción esbozados por la accionante deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Ahora, al referirnos a lo que arguye la accionante respecto a la violación del artículo 1 de la Ley 42 de 27 de agosto 1999, por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, **nos oponemos a este cargo de infracción**, toda vez que resulta imperante no perder de vista que la desvinculación de la demandante, obedeció al hecho que la misma ocupaba dentro de la Alcaldía de Panamá un cargo de libre nombramiento y remoción, **siendo así que la norma estimada como infringida, para poder ser invocada por la actora,**

presupone puntualmente la existencia de una discapacidad laboral previa que haya sido diagnosticada por autoridad competente, no obstante, tal cual como ha sido debidamente sustentado y expuesto en líneas superiores, la recurrente no ha probado de manera idónea su condición de discapacidad, ya que no basta solamente con pretender acreditar en el proceso las enfermedades que dice padecer, sino también, se hace necesario constatar el hecho de que sus alegados padecimientos le causaron una discapacidad mientras estuvo en el cargo, la cual debió estar debidamente certificada de acuerdo a lo que establece el artículo 5 la Ley 25 de 19 de abril de 2018 (Cfr. Ley 25 de 19 de abril de 2018 publicada en la Gaceta Oficial No. 28509-A de 20 de abril de 2019 ).

En base a todo lo anterior, respecto a lo que establecen las normas contenidas 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”*; así como lo dispuesto en la Ley 42 de 27 de agosto 1999, *“por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad”*, 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 esta 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 resaltado es nuestro)**

Por otro lado, este Despacho se opone a los señalamientos del apoderado especial de la accionante, que guardan relación con la vulneración del artículo 8 de la Ley No. 15 de 28 de octubre 1977, que aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el artículo 14 de la Ley No. 14 de 28 de octubre de 1976, que aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el artículo 27 de la Ley No. 25 de 10 de julio de 2007, que aprueba la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo, pues queda claro que la parte actora al invocar estas normativas de carácter convencional, pretende la revocación del acto acusado alegando violaciones al debido proceso y a las garantías judiciales de la recurrente, las cuales, tal como ha quedado debidamente demostrado por esta Procuraduría, fueron ampliamente respetadas por la entidad demandante; aunado a que, en cuanto al tema de la discapacidad laboral, ésta no ha sido acreditada dentro del proceso de acuerdo a las formalidades que claramente exige la ley (Cfr. fojas 8 a 11 y 17 a 19 del expediente judicial).

Al respecto, es importante enfatizar que Panamá por rango constitucional acata las normas internacionales, pero como Estado Parte de convenciones internacionales en materia de Derechos Humanos, le corresponde establecer dentro de su ordenamiento jurídico las leyes especiales y reglamentarias para hacer valer dichas disposiciones convencionales. En este sentido, **muy erróneamente podría la recurrente pretender invocar la vulneración de normas de corte internacional sin haber cumplido a cabalidad con las formalidades fijadas en las leyes vigentes del país**, relacionadas a las convenciones que alega han sido vulneradas por la entidad demandada.

Lo expuesto hasta aquí, no hace más que evidenciar que la entidad demandada actuó con estricto apego a la normativa que regula la materia, por lo que no se han vulnerado los principios del debido proceso y de legalidad, como de manera equivocada lo asevera la recurrente, razón por la cual solicitamos que los cargos de infracción sean desestimados.

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 Decreto de Personal No. 2088 de 14 de julio de 2020, emitido por la Alcaldía de Panamá;** y en ese sentido, se nieguen las demás pretensiones.

**VI. Pruebas.**

**A.** Se **objetan** las pruebas documentales aducidas junto con la demanda que se encuentran a fojas 24 a 51, toda vez que las mismas transgreden lo dispuesto en el artículo 857 del Código Judicial, al no cumplir con las formalidades de autenticación de los documentos privados que se pretendan incorporar al proceso (Cfr. fojas 24 a 51 del expediente judicial).

**B.** Se **objeta** lo solicitado por el demandante, tendiente a que se oficie al Departamento de Bienestar Laboral de Recursos Humanos de la Alcaldía de Panamá, remitir copia autenticada y debidamente foliada del expediente personal de su representada, además de copia autenticada de expediente disciplinario de la demandante, en el evento que exista, por conculcar lo dispuesto en el artículo al artículo 783 del Código Judicial, al ser considerada esta solicitud como legalmente ineficaz y notoriamente dilatoria (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

**C.** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo de personal, que corresponde a este proceso y que reposa en los archivos de la entidad demandada.

**VII. Derecho.** No se acepta el invocado por el accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Liliá Urriola de Ardila  
Secretaria General