

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

**Proceso Contencioso
Administrativo de Plena
Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente 1255422024.

Vista Número 011

Panamá, 06 de enero de 2025

La Licenciada Gladys Anette Atencio de García, actuando en nombre y representación de **Nelva Aliza Castrellón Fernández**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 4013-2024 de 8 de agosto de 2024, emitido por el **Municipio 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 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

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.

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que, en su orden, disponen que se prohíbe a las instituciones públicas y a las empresas privadas discriminar de cualquier forma a los trabajadores que padezcan

enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral; que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esa ley, solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada; y que 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; y que la certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, que produzcan discapacidad laboral, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin (Cfr. fojas 5-6 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 en estudio, se tiene que el acto acusado lo constituye el Decreto de Personal 4013-2024 de 8 de agosto de 2024, emitido por el Municipio de Panamá, a través del cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Nelva Aliza Castrellón Fernández**, del cargo de Secretaria Judicial, que ocupaba en la Dirección de Legal y Justicia/Seguimiento Administrativo en esa entidad (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con esa medida, la accionante interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución 1001-2024 de 10 de septiembre de 2024, que mantuvo en todas sus partes el acto impugnado y que le fue notificada el 24 de septiembre del año que decurre, agotándose así, la vía gubernativa (Cfr. fojas 11-13 del expediente judicial).

El 23 de octubre de 2024, **Nelva Aliza Castrellón Fernández**, actuando por medio de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que se solicita que se declare nulo, por ilegal, el decreto de personal acusado; así como el acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que

ejercía en el Municipio de Panamá, con el consecuente pago de los salarios dejados de percibir (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la abogada de la recurrente argumenta que la misma padece de hipertensión arterial, condición que era del conocimiento de la entidad antes de dictar el acto objeto de reparo de ahí, que estima que el Municipio de Panamá desatendió lo dispuesto en la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018. Agrega, que, para poder desvincularla del cargo, se tenía que instaurar un proceso disciplinario en su contra; sin embargo, esto no ocurrió (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la abogada de **Nelva Aliza Castrellón Fernández**, con el propósito 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.

3.1 Servidora Pública de libre nombramiento y remoción.

Según se desprende del Decreto de Personal 4013-2024 de 8 de agosto de 2024, objeto de controversia, **Nelva Aliza Castrellón Fernández**, ocupaba el cargo de Secretaria Judicial, que ocupaba en la Dirección de Legal y Justicia/Seguimiento Administrativo en el Municipio de Panamá (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que, en la Resolución 1001-2024 de 10 de septiembre de 2024, acto confirmatorio se dejó plasmado, cito: ***“Que, esta autoridad municipal al estudiar el Recurso de Reconsideración y confrontarlo con su expediente de personal, observa primeramente que no se constata que al momento de la emisión del acto impugnado, se encontraba amparada por la Ley 9 de 20 de junio de 1994 que establece la Carrera Administrativa o por algún régimen laboral especial, siendo una facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en su cargo...”*** (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, reiteramos que está acreditado en autos que **Nelva Aliza Castrellón Fernández** era una funcionaria de libre nombramiento y remoción y para desvincularla no era necesario recurrir a ningún procedimiento interno que no fuera otro que el de notificarle del decreto de personal acusado de ilegal y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, permitiéndole la presentación del respectivo medio de impugnación, con lo que agotó la vía gubernativa, razón por la cual la abogada de la demandante yerra cuando afirma que para removerla se debía instaurar con antelación un proceso disciplinario.

En ese orden de ideas, tenemos que **Nelva Aliza Castrellón Fernández**, no aportó elementos que pudieran demostrar que el cargo que ejercía en el Municipio de Panamá pertenecía al régimen de Carrera Administrativa, por lo tanto, no estaba amparada bajo ninguna ley de carrera; de ahí, que se infiere que, como ya explicamos era una servidora pública de libre nombramiento y remoción, razón por la que se dejó sin efecto el puesto que ejercía en esa institución, por lo que los cargos de infracción invocados carecen de sustento jurídico y deben ser desestimados por la Sala Tercera (Cfr. fojas 10 y 11-13 del expediente judicial).

De igual manera, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso que se examina **se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley; puesto que en el decreto 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 cuanto a la **potestad discrecional**, el Tribunal en la Sentencia de 15 de octubre de 2020, explicó lo que a continuación se transcribe:

“...

Al respecto, esta Sala, no observa que el demandante haya aportado prueba alguna de haber pasado por algún Procedimiento de Selección de Personal, por medio de un concurso de méritos, para adquirir la posición de..., razón por la cual, no acredita haber adquirido el derecho a la

estabilidad en el cargo, mediante una Ley Especial o de Carrera alguna.

En este orden de ideas, **no se evidencia que, al momento de emitirse el Acto Administrativo, el actor se encontraba gozando de un Derecho a estabilidad alcanzado por medio de una Ley formal de Carrera, lo que implicaba que su cargo quedaba a disposición de la Autoridad Nominadora en ejercicio de su facultad discrecional, ni tampoco se requería para su destitución, un Procedimiento Disciplinario...**

...
En consecuencia...**NO SE ADMITE la demanda...**
(Lo destacado es nuestro).

3.2 Sobre el Fuero por discapacidad laboral.

Por otra parte, **Nelva Aliza Castrellón Fernández**, 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.”
(Énfasis suplido).

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.**

En ese escenario, vale la pena citar lo que indicó el Alcalde del distrito de Panamá en la Resolución 1001-2024 de 10 de septiembre de 2024, que constituye el acto confirmatorio. Veamos.

“...
Que, respecto a lo argumentado por la recurrente que padece de hipertensión arterial, a fin de obtener estabilidad

laboral conforme la Ley 59 de 2005, la Dirección de Bienestar del Empleado informa que no existe acreditado ningún tipo de documentación relativo a la supuesta condición de salud de la impugnante, a fin de cumplir con los parámetros de las enfermedades de carácter crónico, involutivo y/o degenerativo, establecida en la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 2018 y adicionada por la Ley 151 de 24 de abril de 2020, **siendo importante destacar que el establecimiento de la comisión interdisciplinaria para los efectos del ejercicio de los derechos que invoca la recurrente, que es un acto administrativo del Estado el cual debe involucrar las autoridades sanitarias o la experticia de dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo, conforme lo dispone el artículo 5 de la mencionada Ley 59 de 2005, que son requisitos de estricto cumplimiento.**

...” (La negrita y subrayada es de este Despacho)
(Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Lo expuesto, nos permite concluir que aun cuando **Nelva Aliza Castrellón Fernández** aportó junto con la demanda la copia autenticada de un documento de 30 de enero de 2023; y la del Informe Médico de 30 de octubre de 2023, en los mismos no se establece que la accionante tenga una discapacidad laboral, así como tampoco **cumplen** con los presupuestos que establece la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, **por lo que la actora no puede reclamar el fuero que otorga la referida excerpta legal pues, debemos tener presente que fueron suscritos por un Médico General y por el Subdirector Médico de la Policlínica Doctor Joaquín J. Vallarino, de la Caja de Seguro Social, respectivamente, lo que evidentemente contraviene lo dispuesto en la mencionada ley, ya que no son doctores especialistas.**

En abono, resulta importante destacar que **tal documentación únicamente hace referencia a que Castrellón Fernández padece de hipertensión arterial controlada y estable y no dejó constancia que tal enfermedad le produzca discapacidad laboral, como ya hemos dicho** (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial).

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.

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, debemos observar que **no se puede perder de vista que ha quedado claro que la desvinculación de Nelva Aliza Castrellón Fernández, obedeció al hecho que ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción y no porque padezca de hipertensión arterial, como afirma su abogada, única enfermedad a la que se hace referencia en la acción en examen** (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

De la misma manera, y en cuanto al supuesto padecimiento que alega la accionante, 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.

...

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 este escenario, estimamos pertinente indicar que, aun cuando la norma vigente a la fecha que se emitió el acto que se acusa de ilegal; es decir, la **Ley 59 de 28 de diciembre de 2005**, no contemplaba los conceptos de discapacidad, discapacidad laboral y discapacidad laboral parcial, lo cierto es, que dichas definiciones fueron introducidas a través del **Decreto Ejecutivo 45 de 7 de abril de 2022**, que reglamenta la referida excerpta legal y que para una mejor comprensión citamos el contenido del artículo 2 (numerales 1, 2 y 3) de esta última:

“**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 atenderán las que a continuación siguen:

1. Discapacidad. Alteración funcional, permanente o temporal, total o parcial, física, sensorial o mental, que limita la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que considera normal en el ser humano.

2. Discapacidad laboral. Para el caso de los servidores públicos o trabajadores que padecen enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como de insuficiencia renal crónica que produce discapacidad laboral, debe ser entendida como la disminución parcial o total de sus capacidades físicas o mentales para realizar las labores del puesto que desempeña.

3. Discapacidad laboral parcial. Grado de limitación que se presenta cuando el servidor público o trabajador, como consecuencia de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, así como de insuficiencia renal crónica que produce discapacidad laboral, tiene una disminución parcial en alguna o algunas de sus facultades para realizar el trabajo inherente al puesto en que se desempeña.” (El subrayado es de este Despacho).

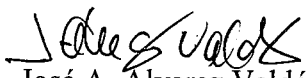
Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 4013-2024 de 8 de agosto de 2024**, dictado por el Municipio de Panamá y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

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

V. Derecho. No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Señor Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


José A. Álvarez Valdés
Secretario General