

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1581

Panamá, 16 de noviembre de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Benjamín Herrera T., actuando en nombre y representación de **Odalis Elena Herrera Carvajal**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.07 de 14 de julio de 2020, emitida por el **Concejo Municipal del Distrito de la Chorrera**, su acto confirmatorio, y para 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 el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley No.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: 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: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

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

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

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.

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

Vigésimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

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

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

Vigésimo Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado especial de la actora alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

A. El artículo 32 y 300 de la Constitución Política de la República, norma que consagra el principio del debido proceso y que el nombramiento de los servidores públicos y su remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone la Constitución (Cfr. fojas 9, 16-17 del expediente judicial);

B. Los artículos 74, 75 y 76 de la Ley No.16 de 17 de junio de 2016, "*Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz*", los cuales, en su orden establecen que, en caso que la medida disciplinaria sea la destitución se deberá contar con el concepto previo del Consejo Técnico; que el procedimiento disciplinario deberá regirse por los principios del debido proceso y estricta legalidad; que las causales de destitución de los jueces de paz y de los mediadores son las siguientes: 1) la condena judicial ejecutoriada por delito doloso, 2) el incumplimiento de los deberes inherentes a su cargo, 3) incurrir en alguna de las prohibiciones establecidas en esa Ley, 4) recibir y/o hacerse prometer de cualquier persona pago, dádivas, favores, regalos, coimas, para sí o para otro, como contribución o recompensa por la ejecución u omisión de las funciones inherentes a su cargo, y 5) incurrir en una falta ética o disciplinaria grave (Cfr. fojas 9 y 12 del expediente judicial);

C. El artículo 156 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994, que según la actora indica, que siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formulara cargos por escrito (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial); y

D. El artículo 36 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, norma que se refiere, a que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

E. El artículo 39 del Acuerdo No.55 de 5 de noviembre de 2002, que aprobó el Código de Ética para los servidores públicos del Municipio de La Chorrera, que dispone en caso de violaciones a ese cuerpo reglamentario, los responsables de cada entidad deben poner en funcionamiento los mecanismos necesarios para deslindar responsabilidades que en cada caso corresponda (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial);

F. El artículo 27 del Acuerdo Municipal 11 de 1979 (10 de abril), por medio del cual se dicta el nuevo reglamento interno que debe regir a todos los funcionarios municipales, que dispone el orden progresivo en que se debe aplicar la sanción disciplinaria de acuerdo con la gravedad y la reincidencia de las faltas (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial); y

G. El artículo 4 de la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, el cual establece que aquellos trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esa ley, solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización del ente competente (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

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

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución No. 07 de 14 de julio de 2020, emitida por el **Concejo Municipal del Distrito de La Chorrera**, mediante el cual, entre otros, se dejó sin efecto el nombramiento interino de **Odalis Elena Herrera Carvajal**, en el cargo de Juez de Paz Interino de la Casa de Paz Nocturna, a partir del 15 de julio de 2020 (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución No. 09 de 1 de septiembre de 2020, del **Concejo Municipal del Distrito de La Chorrera**, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a **Odalis Elena Herrera Carvajal**, a través del Oficio N°-PCM-39-2020 de 10 de septiembre de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 24, 25 y 26 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 23 de octubre de 2020, **Odalis Elena Herrera Carvajal**, actuando por medio de su apoderado especial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita lo siguiente:

“... ”

1. Que se declare **NULA** por **ILEGAL**, la **RESOLUCIÓN** No. 07 de 14 de julio de 2020, emitida por el Consejo (sic) Municipal del Distrito de La Chorrera, presidido en ese momento por el representante de corregimiento **MARCEL RIVERA M.** en la que se **'RESUELVE:** dejar sin efecto el nombramiento de los jueces de paz interinos, **OSCAR OCTAVIO GONZALEZ; ALEJANDRO QUINTERO y ODALIS ELENA HERRERA CARVAJAL.**

2. Que se declare **NULA** por **ILEGAL**, la **RESOLUCIÓN** No. 09, de 1 de septiembre de 2020, emitida por el Consejo (sic) Municipal del Distrito de La Chorrera, representada en ese momento por el representante de corregimiento **MARCEL RIVERA M.** que Confirmo (sic) la

RESOLUCIÓN No. 07 de 14 de julio de 2020, emitida por el Consejo (sic) Municipal del Distrito de La Chorrera.

3. Que, como consecuencia de las Declaraciones anteriores, se ordene el reintegro de nuestra representada **ODALIS ELENA HERRERA CARVAJAL**, al cargo de Juez de Paz nocturna en el Distrito de La Chorrera y el pago de los salarios caídos, contados desde el 14 de julio de 2020, hasta la fecha del reintegro efectivo." (Cfr. 3 del expediente judicial).

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que se aducen infringidas, el apoderado especial de la actora señala que la Resolución No. 07 de 14 de julio de 2020, por medio de la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Odalis Elena Herrera Carvajal**, es violatoria de los artículos 74, 75 y 76 de la Ley No.16 de 17 de junio de 2016 y el artículo 156 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994, toda vez que, no le aplicaron la Ley de Carrera Administrativa Municipal, ni ningún otro reglamento; que además, no incurrió en ninguna causal de destitución; no se le siguió un proceso disciplinario; se le negó el derecho a ser escuchada y de presentar pruebas en su defensa, por lo que considera que se violentó el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá (Cfr. fojas 9 a 13 del expediente judicial).

De igual manera, indica que el referido acto administrativo, contraviene el artículo 36 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, por lo que a continuación cito: "*El Consejo (sic) Municipal del Distrito de La Chorrera, no tenía ni tiene facultad para destituir, ni dejar sin efecto el nombramiento de los Jueces de Paz, y por lo tanto al hacerlo viola de manera directa y por omisión el artículo 36 de la Ley 38 de 2000, que prohíbe a toda autoridad emitir actos para el cual carezca de competencia de acuerdo con la Ley*". En ese mismo sentido, el apoderado judicial de la actora, replica el cargo de infracción antes citado, cuando se refiere al artículo 39 del Acuerdo No.55 de 5 de noviembre de 2002 y al artículo 27 del Acuerdo 11 de 1979 (10 de abril) (Cfr. foja 13 a 15 del expediente judicial).

En adición, el apoderado judicial de la recurrente manifiesta que su mandante se encontraba amparada por el fuero de enfermedad crónica reconocido en la Ley No.59 de 2005, puesto que sufre de tiroides, asma bronquial severa persistente, rinitis crónica mixta, goteo pos nasal, reflujo gástrico esofágico, con manifestaciones en vías aéreas, obesidad mórbida e hipertensión arterial, padecimientos sobre los cuales existen dictámenes médicos; por consiguiente, no podía ser removida de su puesto

de trabajo, salvo procedimiento disciplinario con fundamento en una causal de destitución debidamente acreditada (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

Por último, este Despacho advierte que el apoderado judicial de **Odalis Elena Herrera Carvajal**, cita normas de rango constitucional que no pueden ser invocadas en la Jurisdicción Contencioso Administrativa; debido a que a la Sala Tercera sólo le está atribuido el control de la legalidad de los actos administrativos, no así el examen de constitucionalidad de los mismos; materia cuyo conocimiento le corresponde privativamente a la Corte Suprema de Justicia; en Pleno, a la luz de lo que disponen el numeral 1 del artículo 206 del propio Texto Fundamental y el artículo 2554 del Código Judicial, por lo tanto, es claro que el Tribunal no podrá emitir un criterio en relación al cargo de infracción que invoca la recurrente (Cfr. fojas 9 y 16 a 17 del expediente judicial).

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión de la demandada, los cuales rebatiremos de manera conjunta, dada la estrecha relación que guardan entre sí, **este Despacho se aboca a la defensa del acto administrativo impugnado**, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a la recurrente**; criterio que basamos en las siguientes consideraciones.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la actora, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su remoción obedeció a que el nombramiento de Odalis Elena Herrera Carvajal, era interino, sumado al hecho que la Comisión Técnica Distrital solicitó de manera unánime su separación (Cfr. foja 60 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, se puede observar que, a través de la Resolución No.01 de 2 de febrero de 2018, el Concejo Municipal del Distrito La Chorrera, **nombra de manera interina a los Jueces de Paz de las Casas de Justicia Comunitaria en el Distrito de La Chorrera**, entre éstos, se encuentra **Odalis Elena Herrera Carvajal**, tal como podemos observar del acto que citamos en su parte pertinente, para mejor referencia:

“RESOLUCION No. 01
(de 2 de enero de 2018)

‘Por medio del cual se nombra de manera interina a los Jueces de Paz de las Casas de Justicia Comunitaria en el Distrito de La Chorrera’.

EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO LA CHORRERA.

En uso de sus facultades legales:

CONSIDERANDO:

Que el día 2 de enero de 2018, entra en vigencia en el primer Distrito Judicial, la Ley 16 del 17 de junio de 2016, 'Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta otras disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria'.

Que a esta fecha 2 de enero de 2018, no se ha culminado con el proceso de selección y nombramiento de los Jueces de Paz y del Mediador Comunitario en el Distrito de La Chorrera, circunstancia que no está contemplada en la Ley, por lo que se hace imprescindible aplicar normas generales establecidas en el Código Administrativo, específicamente los artículos 752, 753 y 760.

Que las autoridades de la República han sido instituidas para proteger a todas las personas residentes en Panamá, en sus vidas, honra y bienes, asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos y para administrar y fomentar los intereses públicos a fin de que marchen con la apetecida regularidad y contribuyen al progreso y engrandecimiento de la Nación (Art. 752), del Código Administrativo.

Que conforme lo establece la Ley 16 del 17 de junio de 2016, el Juez de Paz es la autoridad encargada de prevenir y sancionar las conductas y actos que alteren la paz y la convivencia pacífica en los corregimientos, de acuerdo con las competencias y procedimientos establecidos en la Ley y que de igual manera el Mediador Comunitario es aquel miembro de la comunidad con idoneidad para facilitar la comunicación entre las partes involucradas en un conflicto, con miras a la solución de éste, de una manera ágil, económica y amigable, así como a la restauración de las relaciones interpersonales y comunitarias.

Que corresponde al Concejo Municipal la selección y nombramiento del Juez de Paz, conforme lo señala el Artículo No. 20 de la Ley 16 del 17 de junio de 2016.

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Nómbrase a los Jueces de Paz del Distrito de La Chorrera, quienes ejercerán esta función de manera interina hasta que se cumpla con el procedimiento de selección establecido en la Ley 16 del 17 de junio de 2016, y cuyos honorarios serán pagados por el Municipio de La Chorrera conforme lo señala el Acuerdo Municipal N° 39 del 18 de diciembre de 2017, que aprueba el presupuesto municipal para el año 2018, y cuya designación corresponde a la siguientes personas:

...

- **A la Licenciada ODALIS ELENA HERRERA CARVAJAL, con cédula de identidad personal N° 8-798-2019, como Jueza Nocturna de Paz, cuyo horario será fijado por el señor Alcalde.**

ARTÍCULO SEGUNDO: Instrúyase a la Dirección Administrativa para el cumplimiento de los trámites correspondientes.

ARTÍCULO TERCERO: Envíese copia de la presente resolución a los medios de comunicación incluyendo las redes sociales con el fin de que sea de conocimiento público.

ARTÍCULO CUARTO: Esta Resolución rige a partir de su aprobación.

COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE:

Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Concejo Municipal, 'HC. JOSE M. MENDIETA M.', del Distrito La Chorrera, a los dos días del mes de enero del año dos mil dieciocho.

..." (El destacado es nuestro) (Cfr. Prueba aportada por la Procuraduría de la Administración.

Por otro lado, el Presidente del Concejo Municipal del Distrito de La Chorrera en su Informe de Conducta, explicó lo siguiente:

"Que la Ley 16 de 17 de junio de 2016, 'Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta otras disposiciones sobre mediación y Conciliación Comunitaria', entró en vigencia desde el 2 de enero de 2018. **Que el articulado de la citada Ley 16 no contempla normas de selección y nombramiento de Juez de Paz, lo cual hace imprescindible aplicar normas generales establecidas en el Código Administrativo, específicamente en los artículos 752, 753 y 760.**

Que mediante Sesión Ordinaria celebrada el día 14 de julio de 2020, **el Alcalde del Municipio de La Chorrera, previa solicitud de todos los miembros de la Junta Distrital, solicita al pleno del Concejo Municipal de La Chorrera la remoción de los jueces de paz Interinos** de las Casa (sic) de Paz de los Corregimientos de Hurtado, Arosemena, Obaldía, Iturralde y Amador; Corregimiento de Barrio Balboa y Juez de Paz Nocturno y el nombramiento de nuevos jueces de paz interino; ya que en noviembre de 2020 se harán las convocatorias para la designación de los jueces de paz de manera permanente en el Distrito de La Chorrera.

Que en base a lo planteado por el Alcalde del distrito de La Chorrera **el Pleno del Concejo Municipal mediante votación aprueban la Resolución No. 7 de 14 de julio de 2020, donde se Deja Sin Efecto los Nombramiento Interinos de los siguientes Jueces de paz Interino**, a saber:... Juez de Paz Interino de la Casa de Paz Nocturna (ODALIA (sic) HERRERA CARVAJAL. Cédula No.8-798-2019), a partir del 15 de julio de 2020.

...

La Ley 16 de 17 de junio de 2016, en los artículos 27 y 28 se establece que, dentro de las funciones de la Comisión Técnica Distrital, están las de recomendar al Alcalde las sanciones que correspondan contra los jueces de paz. Las decisiones de la Comisión Técnica Distrital serán basadas en los principios de transparencia y adoptada en consenso, y se adoptarán con el voto de la mayoría de los miembros.

En ese orden de ideas, el (sic) artículo 73 y 74 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, señala que el Alcalde podrá destituir al juez de paz siempre y cuando cuente con el concepto favorable de la Comisión Técnica Distrital.

Los Jueces de Paz nombrados en el Distrito de La Chorrera, han sido de manera Interina; aunado a ello, mediante nota de 10 de julio de 2020, la Comisión Técnica Distrital solicitó de manera unánime por todos sus miembros la remoción de los Jueces de Paz Interino de la Casa d (sic) Paz de los Corregimientos de Hurtado, Obaldía, Arosemena, Amador, Iturralde y Juez de Paz Interino de la Casa de Paz Nocturno.

... ” (El énfasis es nuestro) (Cfr. fojas 58 y 60 del expediente judicial).

Lo descrito en párrafos anteriores, trajo como consecuencia que el **Concejo Municipal del Distrito de la Chorrera**, a través de la Resolución No. 07 de 14 de julio de 2020, **dejara sin efecto el nombramiento interino** de la Juez de Paz de la Casa de Paz Nocturna, **Odalís Elena Herrera Carvajal**, a partir del 15 de julio de 2020, con fundamento en la Ley No.16 de 17 de junio de 2016 y los artículos 752, 753 y 760 del Código Administrativo, normas que son del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 752. Las autoridades de la República han sido instituidas para proteger a todas las personas residentes en Panamá, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos. **También han sido instituidas para la administración y fomento de los intereses públicos, a fin de que marchen con la apetecida regularidad y contribuyan al progreso y engrandecimiento de la Nación.**”

“ARTÍCULO 753. Para alcanzar estos grandes e importantes objetos, se detallarán en el presente Título las principales reglas generales que deben tenerse presentes en el ramo administrativo, a fin de obtener la buena marcha de la cosa pública. Estas reglas se observarán en cuanto no pugnen con disposiciones especiales de este Código o de otros.”

“ARTÍCULO 760. La facultad de conferir empleos comprende la de proveerlos en propiedad o interinidad y la de hacer la designación de principales y suplentes de cada cargo público, exceptuando los destinos de elección popular y aquellos respecto de los cuales la ley disponga otra cosa.” (La negrita es nuestra).

En concordancia con lo anterior, el artículo 299 de la Constitución Política, señala que son *“servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano*

Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado."

Este texto fundamental claramente establece dos requisitos para ser servidor público, a saber:

1) Nombramiento temporal o permanente; y 2) La remuneración del Estado.

Como se observa, la servidora pública municipal estaba **designada en interinidad** en el cargo de Juez de Paz de la Casa de Paz Nocturna, y no de manera permanente, lo que le permitió a la autoridad nominadora dejar sin efecto el nombramiento de **Odalís Elena Herrera Carvajal, sin que para ello sea necesaria la configuración de causas de naturaleza disciplinaria**, como de manera equívoca asevera la recurrente, de ahí que su remoción de la función pública podía darse con fundamento en las facultades legales que el **Concejo Municipal del Distrito de la Chorrera**, posee para adoptar este tipo de decisiones, conforme lo dispone la Ley 16 de 17 de junio de 2016, que instituye la Justicia Comunitaria de Paz, y los artículos 752, 753 y 760 del Código Administrativo.

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario expresar que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, puesto que en el considerando del acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que el **Concejo Municipal del Distrito de la Chorrera**, sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la remoción de la ahora demandante no fue producto de la interposición de una sanción, sino de un tema de naturaleza administrativa, por lo que no se requería un procedimiento disciplinario.

En apoyo a lo hasta ahora expuesto, consideramos oportuno traer a colación que aun cuando en el considerando de la Resolución No.07 de 14 de julio de 2020, el **Concejo Municipal del Distrito de La Chorrera**, indicó que: *"hemos recibido durante la revisión de su cargo como jueces de paz, múltiples quejas referente a sus actuaciones, por lo que consideramos que no están actuando de acuerdo a los principios de equidad, imparcialidad, eficacia y celeridad procesal, situación está que afecta el espíritu por la cual fue creada la justicia comunitaria, perturbando de esta manera la confianza y el derecho que le asiste a los usuarios"*; lo cierto es que, la entidad municipal demandada, prefirió dejar sin efecto el nombramiento interino de la demandante, ya que en la Sesión Ordinaria celebrada

el día 14 de julio de 2020, el Alcalde del Municipio de La Chorrera, previa solicitud de todos los miembros de la Junta Distrital, solicitó al Pleno del **Concejo Municipal del Distrito de La Chorrera** la remoción de los **de los jueces de paz interinos** de las Casas de Paz de los Corregimientos de Hurtado, Arosemena, Obaldía, Iturralde y Amador; Corregimiento de Barrio Balboa y Juez de Paz Nocturno y el nombramiento de nuevos jueces de paz interinos; ya que para el mes de noviembre de 2020, se harían las convocatorias para la designación de los jueces de paz de manera permanente en el Distrito de La Chorrera, tal como se indica en el Informe de Conducta remitido al Magistrado Sustanciador, a través de la Nota PCM.48-2020 de 23 de noviembre de 2020 (Cfr. fojas 20 y 58-59 del expediente judicial).

Por otra parte, este Despacho advierte que el apoderado judicial de la accionante señala que la actuación de la entidad demandada vulnera lo dispuesto en la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, *“que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involuntarias 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 en el presente negocio jurídico **ninguno de los documentos médicos aportados por la actora visibles de foja 33 a 44 del expediente judicial cumplen con los requisitos establecidos en la Ley No.59 de 2005, que reconoce la protección laboral por enfermedades crónicas, y tampoco se encuentra determinado que esos padecimientos que dice sufrir le produzcan una discapacidad laboral**; es decir, **que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo**.

En este escenario, consideramos relevante aclarar la importancia que tiene que quien estime encontrarse amparado por el fuero laboral en comento, **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, en efecto, tal padecimiento requiere 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 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 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 dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciocho (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).

En ese mismo orden de ideas, respecto al **fuero laboral que alega la actora la amparaba a ella**, según lo consagrado en la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, consideramos pertinente **reiterar que los documentos que la recurrente aportó junto con la demanda, no son los documentos idóneos que establece la ley para acreditar que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo o le produzca una**

discapacidad, y que constan a fojas 33, 34, 35, 36, 37 a 41, 42 y 43 a 44, del expediente judicial, a saber:

- a) La certificación médica, de 16 de septiembre de 2020, expedida por la Doctora Yanette Singh, médico general de la Clínica de la Dra. Singh, que constituye informe clínico sobre el diagnóstico del padecimiento que presenta la accionante;
- b) Un estudio de Radiología e Imágenes de la Caja de Seguro Social de 16 de mayo de 2019, que contiene un informe de un sonograma de tiroides;
- c) Dos (2) certificados de incapacidad, el No. 7846 de 1 de marzo de 2019 por diez (10) días, y el No. 7844 de 28 de febrero de 2019 por un (1) día, para efectuar sus labores habituales, ambos emitidos por la Doctora Yanette Singh, médico general de la Clínica de la Dra. Singh;
- d) Un (1) certificado de incapacidad, el No. 2077399 de 7 de enero de 2020, por veintisiete (27) horas, para efectuar sus labores habituales, emitido por el Doctor Alberto Johnson, médico general de la Caja de Seguro Social;
- e) Un (1) historial de atención médica fechado 18 de septiembre de 2020, emitido por el Doctor Rolando Ríos, Director Médico del Hospital Panamericano;
- f) La certificación médica, de 1 de junio de 2020, expedida por la Doctora Daneira Small N., médico especialista neumóloga (adultos) de la Clínica del Hospital Panamericano, que constituye informe clínico sobre el diagnóstico de los padecimientos que presenta la actora; y
- g) La certificación médica, fechada 29 de septiembre de 2020, expedida por la Doctora Elizabeth Arauz U., Directora médica de la Policlínica Dr. Santiago Barraza de la Caja de Seguro Social, de La Chorrera, a través de la cual se hace entrega de la hoja de atención médica de 24 de marzo de 2019, a la demandante.

A través de los documentos antes reseñados, la accionante busca comprobar los **padecimientos que dice sufrir**; sin embargo, como ya hemos indicado en párrafos anteriores, estos **no son los documentos idóneos que establece la ley para acreditar que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo o le produzca una discapacidad**, pues los mismos **no constituyen la certificación que emite la Secretaría Nacional de Discapacidad detallando el tipo de**

discapacidad y demás parámetros exigidos, tal como lo consagra el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No.74 de 14 de abril de 2015, que modifica el reglamento del procedimiento de conformación y funcionamiento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, los baremos nacionales y el procedimiento para la evaluación, valoración y certificación de la discapacidad aprobado mediante el Decreto Ejecutivo No.36 de 11 de abril de 2014, modificado por el Decreto Ejecutivo No.74 de 14 de abril de 2015, norma que en su contenido dispone lo siguiente:

“Artículo 2. El artículo 3 del Reglamento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad queda así:

Artículo 3. La certificación de la discapacidad es el acto administrativo mediante el cual la SENADIS acredita que una persona tiene discapacidad, ya sea física, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral; de conformidad con los parámetros y pautas establecidas en los baremos nacionales, los criterios y procedimientos legalmente establecidos.” (La negrita es nuestra).

IV. Salarios caídos.

Por último, en cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Odalís Elena Herrera Carvajal**, sería necesario que estuviera instituido expresamente a través de una ley, lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), que en su parte pertinente dice así:

“...con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora..., esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en inveterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, **el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de las leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa**, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, solo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico.” (Lo resaltado es nuestro).

En abono de lo señalado en el extracto jurisprudencial antes transcrito, se infiere que, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de una ley formal aplicable de manera directa al caso, que otorgue al funcionario público tal beneficio, por lo que solicitarle a la Sala Tercera que ordene al **Municipio del Distrito de la Chorrera** tal pretensión, carece de su sustento jurídico y debe ser desestimada por el Tribunal.

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución No.07 de 14 de julio de 2020**, emitida por el **Concejo Municipal del Distrito de la Chorrera**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

V. Pruebas:

5.1. Se **objeta** el documento visible a foja 27 del expediente judicial, toda vez que la demandante pretende introducir elementos cuya valoración corresponde a **la vía gubernativa**.

En ese sentido, es necesario reiterar que el ejercicio probatorio que debe desarrollarse en la vía gubernativa **no puede ser trasladado a la jurisdicción contencioso administrativa**; entre otras razones, debido a que el acto administrativo que se emite en aquella sede; surge, en gran medida, tomando en consideración el accionar de las partes en ese estadio procesal.

El acto que en esta oportunidad se cuestiona, se emitió tomando en consideración el ejercicio procesal que en su momento desplegó la hoy demandante, respondiendo, en ese sentido, el acto objeto de reparo, **a una realidad procesal determinada**, que la recurrente pretende distorsionar a través de la interposición e incorporación de medios de convicción que debieron haber sido presentados y debatidos en la vía gubernativa.

En ese orden de ideas, debemos tener presente que la jurisdicción contencioso administrativa, **no se constituye en una tercera instancia**, así como tampoco se encuentra concebida, para que la misma funja como una fase, posterior a la emisión del acto administrativo, en donde la accionante pueda subsanar las deficiencias técnicas de las que haya podido adolecer en dicha etapa.

Esta jurisdicción, recordemos, está llamada a realizar análisis y valoración técnico jurídico; a través del cual, se puede determinar si la gestión desplegada por el Estado, cumplió o no, con el

debido proceso; **pero siempre teniendo en cuenta las condiciones y circunstancias procesales bajo las cuales se emitió el acto acusado de ilegal**; y esto es así, ya que, si agregamos elementos adicionales, que en su momento la entidad no conoció, evidentemente podríamos estar ante un escenario en donde la decisión adoptada hubiera podido ser distinta; por lo que dicho medio probatorio resulta inconducente, al tenor del artículo 783 del Código judicial, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 783. Las pruebas deben ceñirse a la materia del proceso y son inadmisibles las que no se refieren a los hechos discutidos, así como las legalmente ineficaces.

El Juez puede rechazar de plano aquellos medios de prueba prohibidos por la Ley, notoriamente dilatorios o propuestos con el objeto de entorpecer la marcha del proceso; también puede rechazar la práctica de pruebas obviamente inconducentes o ineficaces.” (Lo resaltado es de este Despacho).

Aunado a lo anterior, el documento que pretende la actora incorporar al proceso **responden a un trámite desarrollado, evaluado y superado en la vía administrativa**, lo cual observamos se hace reiterativo en las pruebas presentadas por la demandante, quien **insiste en practicar pruebas ante el Tribunal sobre temas que son propios de la vía gubernativa, y que se apartan de la discusión en que se fundamenta la acción.**

Al respecto, el Tribunal en el Auto de Pruebas número 96 de 6 de marzo de 2017, expresó:

“No se admite la prueba...solicitada por la parte actora,...en vista que las pruebas solicitadas por las demandantes...lo que pretenden es que se entren a conocer aspectos propios del procedimiento gubernativo y que guardan estrecha relación con los motivos por los cuales se desarrollaron los procesos en la esfera administrativa, por tanto no se puede utilizar esta instancia para debatir cuestiones propias del proceso administrativo, por lo que las mismas resultan ineficaces en esta esfera judicial, tal como lo dispone el artículo 783 del Código Judicial.” (La negrita es nuestra).

Por tanto, cabe señalar que el autor Hernando Davis Echandía, afirma en su obra que: *“No toda prueba propuesta por la parte debe ser admitida por el juez, para la admisión concreta de cada prueba es indispensable que se cumplan los requisitos intrínsecos de pertinencia, oportunidad y conducencia”* (ECHANDÍA, Hernando Davis. Teoría General de la Prueba Judicial. Tomo 1, Víctor P. de Zavalía Editor. Buenos Aires. 1970. Pág. 3).

5.2. Se **objetan** los documentos visibles a fojas 30-31, 45-50 y 51-55 del expediente judicial por tratarse de documentos que fueron aportados en copias simples sin cumplir con las formalidades de autenticación exigida en el artículo 833 del Código Judicial.

5.3 Se **aporta** la copia autenticada de la Resolución No.01 de 2 de febrero de 2018, el Concejo Municipal del Distrito La Chorrera, nombra de manera interina a los Jueces de Paz de las Casas de Justicia Comunitaria en el Distrito de La Chorrera, entre estos, se encuentra **Odalis Elena Herrera Carvajal**.

5.4. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal que reposa en la entidad demandada.

VI. **Derecho**. No se acepta el invocado por la accionante.

Del Señor Magistrado Presidente,



Anasiris Polo Arroyo
Procuradora de la Administración, Encargada.



María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General

Expediente 743082020