

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 059

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 7 de enero de 2022

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

La Licenciada Karen Sue Solís Montenegro, actuando en nombre y representación de **Dalys Edilia Solís Montenegro**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 992 de 31 de diciembre de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Fronteras)**, su acto confirmatorio, y se hagan otras declaraciones.

Alegato de Conclusión.

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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada por la actora, **Dalys Edilia Solís Montenegro**, referente a lo actuado por el **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Fronteras)**, al emitir el Decreto de Personal No. 992 de 31 de diciembre de 2020.

La acción propuesta por la apoderada judicial de **Dalys Edilia Solís Montenegro**, se sustenta en el hecho que, nunca fue objeto de sanción o proceso disciplinario durante sus años de servicio en la institución acusada; que la autoridad nominadora determinó erróneamente que la accionante, "*era una funcionaria de libre nombramiento y remoción*"; por lo que, alega violado el artículo 4 de la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005; que la parte actora ha sido intervenida quirúrgicamente en ambas piernas producto de una enfermedad cardiovascular; y que en consecuencia, tiene una discapacidad laboral, "*por la cual no podía ser destituida de su cargo,*

estando amparada bajo la protección de una Ley especial" (Cfr. fojas 4-5 y 7-9 del expediente judicial).

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista 1546 de 11 de noviembre de 2021**, a través de la cual contestamos la acción que ocupa nuestra atención, señalando que no le asiste la razón a la demandante; toda vez, que, de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, el ingreso de **Dalys Edilia Solís Montenegro** al Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Fronteras), fue de forma discrecional; por consiguiente, **al no formar parte de ninguna carrera del Estado, ni haber acreditado estar amparada por algún fuero que le garantizara la estabilidad laboral, se infiere de manera clara que el cargo que ocupaba en la entidad demandada no era de carrera**, de ahí que, se removiera de esa posición por su condición de funcionaria de libre nombramiento y remoción.

De igual modo, es propicio mencionar que, indistintamente que un servidor público esté ocupando una posición pública como permanente, tampoco goza de estabilidad en el cargo.

En ese contexto, resulta trascendental referirnos a lo preceptuado por esa Alta Magistratura, en la Sentencia de veinticinco (25) de mayo de dos mil veintiuno (2021), relativo a la categoría de libre nombramiento y remoción, que dispone lo siguiente:

“...  
En este escenario, conforme consta en el Expediente de Personal de la accionante, este Tribunal no observa que... haya ingresado a la entidad por algún procedimiento de selección de personal mediante un concurso de méritos, para adquirir la posición que ocupaba como Psicóloga I, razón por la cual, no adquirió el derecho a la estabilidad en el cargo.

...  
Abordado lo anterior, tomando en cuenta el mecanismo de ingreso de... a la institución, al momento de emitirse el acto demandado, la misma no gozaba del derecho a la estabilidad obtenido ya sea por medio de una ley formal de carrera o por una ley especial; en consecuencia, la Administración se encontraba en la potestad de ejercer la facultad de resolución 'ad nutum'; es decir, de revocar el acto de nombramiento, con fundamento en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad, indistintamente que la actora alegue se encontraba ocupando un cargo permanente.

...  
Bajo este contexto, este Tribunal observa que, en efecto, la institución, expresó a la demandante las razones que conllevaron a que se dejara sin efecto el nombramiento de...al indicársele que era

una funcionaria de libre nombramiento y remoción, según lo dispuesto en el Texto Único de la Ley 9 de 1994..., potestad que se llevó a cabo con sustento en la potestad discrecional que tiene la Autoridad Nominadora para llevar a cabo estas acciones de personal en la Administración Pública.

...  
En igual sentido de pensamiento, esta Superioridad ha sostenido en reiterada jurisprudencia, que todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del Estado, sin concurso de méritos o carrera administrativa... son de libre nombramiento y remoción; razón por la cual, en el caso bajo examen, el Señor Presidente de la República con el refrendo de la Ministra de Desarrollo Social, ejerció la facultad conferida por la Constitución Política y la Ley correspondiente.

...  
Por las razones expuestas, no se encuentran probados los cargos de violación alegados por la parte actora, referentes a la estabilidad de los servidores públicos, toda vez que no consta en el Expediente de Personal que la señora... haya adquirido dicho derecho.

De igual forma, no se encuentran llamados a prosperar los cargos de violación esgrimidos por la activadora judicial en lo relativo al procedimiento disciplinario; toda vez que, la desvinculación, tal como lo hemos explicados (sic) en párrafos precedentes, se fundamentó en la facultad discrecional de la Autoridad nominadora, conforme se observa en el considerando del acto administrativo sometido al escrutinio de legalidad.

...  
En virtud de las consideraciones previas, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL...**" (La negrita es de la Sala Tercera) (Lo subrayado es de este Despacho).

De igual manera, vale la pena recordar que, el servidor público adquiere la estabilidad laboral mediante los métodos de ingresos previstos en la Ley de carrera administrativa, siendo éstos, los procedimientos individuales de ingreso ordinarios o especiales, que además de permitir la eventual acreditación al puesto de carrera, los faculta para incorporarse de manera ordenada y gradual, siempre que se hayan ponderado las destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública.

En ese sentido, es oportuno incorporar en este análisis la transcripción del artículo 184 (numeral 6) de la Constitución Política de la República de Panamá, y los artículos 629 (numeral 18) y 794 del Código Administrativo, los cuales son del siguiente tenor:

**"Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:**

...  
 6. **Nombrar**, con arreglo a lo dispuesto en el Título XI, a las **personas que deban desempeñar cualesquiera cargos o empleos nacionales** cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación." (Lo destacado corresponde a este Despacho).

"Artículo 629. **Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:**

...  
 18. **Remover los empleados de su elección**, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción." (Lo destacado corresponde a este Despacho).

"Artículo 794. **La determinación del período de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleador que hizo el nombramiento para removerlo**, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la ley" (Lo destacado corresponde a este Despacho).

De las disposiciones legales citadas se desprende con meridiana claridad que, **la facultad discrecional** del Presidente de la República y del regente de la entidad demandada, que hemos desarrollado a lo largo del presente proceso no fue producto de una acción arbitraria; razón por la cual, queda claro que la remoción de la activadora judicial sin la necesidad de una causal disciplinaria, se llevó a cabo, en apego del principio de estricta legalidad.

Por otra parte, debemos referirnos a la solicitud de nulidad inferida por quien demanda, toda vez, que la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, establece los motivos que pueden invocarse para petitionar la anulación de un acto administrativo; no obstante, la actora no ha demostrado que el **debido proceso** haya sido lesionado por actuaciones que implicaran desconocimiento o incumplimiento de las correspondientes garantías fundamentales, por parte del ente demandado.

En este escenario, cabe reiterar el criterio esbozado en los párrafos anteriores, en cuanto a destacar que la autoridad nominadora del **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Fronteras)**, estaba facultada legalmente para la emisión del acto impugnado, ello, conforme a lo establecido en el artículo 201 (numeral 21) de la Ley N° 38 de 2000, que dice:

"Artículo 201. **Los siguientes términos** utilizados en esta Ley y sus reglamentos, **deben ser entendidos conforme a este glosario:**

...

**21. Competencia. Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.**

..." (Lo destacado es de este Despacho).

Con base a estos razonamientos, y conforme a las constancias procesales, queda claro que la accionante fue notificada en debida forma del acto originario, en su condición de funcionaria de libre nombramiento y remoción; además, se le otorgó la oportunidad de impugnar el mismo y de presentar junto con su recurso de reconsideración las pruebas que estimara convenientes.

En otro orden, en cuanto a lo señalado por la accionante en el desarrollo de su demanda en lo que respecta al amparo que otorga la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005, es propicio aludir que, dicha norma no es aplicable en el caso que nos ocupa, pues la recurrente no acreditó que sus afecciones le hubiesen provocado una limitación o un desmejoramiento al grado que no pueda seguir ejerciendo una vida profesional; por lo cual, cabe señalar que la discapacidad laboral que trata la mencionada excerpta legal, no se refiere al padecimiento de la enfermedad en sí, sino a la consecuencia laboral que genera la misma.

En ese contexto, cabe destacar que, en relación a los cargos de ilegalidad de la Ley N°59 de 2005, la entidad nominadora realizó un análisis sobre la condición médica de **Dalys Edilia Solís Montenegro** dentro del procedimiento administrativo, concluyendo que, entre los documentos y actuaciones contenidas en su expediente de personal, no existía constancia que acreditara que su situación de salud le provocaba una discapacidad laboral; por lo cual, en apego al principio de estricta legalidad, se resolvió mantener su desvinculación, por no haberse comprobado el amparo al que se refiere la mencionada norma.

De igual manera, cabe advertir que, entre el caudal probatorio aportado por la accionante con la presente acción, consta una serie de documentación que no cumple con las formalidades que exige la Ley que estima violada, ni permite determinar que la insuficiencia venosa crónica que dice padecer le cause una discapacidad laboral, en los términos previstos en la normativa en referencia (Cfr. fojas 30-55 del expediente judicial).

En ese sentido, este Despacho considera que, cuando se dejó sin efecto el nombramiento de **Dalys Edilia Solís Montenegro** como funcionaria del **Ministerio de Seguridad Pública**

(Servicio Nacional de Fronteras), ésta, no reunía las condiciones para ser considerada como una persona con discapacidad laboral, tal como lo describe la disposición legal antes citada; ya que, a pesar de la condición cardiovascular alegada, **no constaba al momento de su desvinculación, que dicho padecimiento la haya colocado en una situación que limitara su capacidad para realizar alguna actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal en el ser humano.**

Visto lo anterior, podemos concluir que, las razones expuestas por la apoderada especial de **Dalys Edilia Solís Montenegro**, no acreditan que las actuaciones de la entidad demandada, hayan violentado las normas contenidas en la legislación relativa a los procedimientos administrativos.

#### **Actividad probatoria.**

En otro orden de ideas, observa este Despacho que la Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas No. 562 de seis (6) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), por medio del cual **admitió** a favor de la actora los documentos visibles de fojas 15, 16-17, 18-19, 20, 21, 22-29, 55, 56, 57, 63 y 64 del expediente judicial.

En ese sentido, el Tribunal, por medio del Oficio 2980 de 16 de diciembre de 2021, le solicitó al **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Fronteras)**, la copia autenticada del expediente clínico y de personal de **Dalys Edilia Solís Montenegro**, como también, el listado adjunto a la Orden General del Día No. 16/2021; documentación que a la fecha de elaboración de este escrito, no ha sido remitida al Tribunal por parte de la entidad demandada (Cfr. fojas 95-95 del expediente judicial).

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, este Despacho observa que **no logran** demostrar que la autoridad nominadora, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Dalys Edilia Solís Montenegro**; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del mismo no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión; deber al que se refirió**

la Sala Tercera en la Sentencia de treinta (30) de noviembre de dos mil veinte (2020), señalando en torno al mismo lo siguiente:

**"De este modo, no se acredita la infracción alegada por la parte demandante.**

En razón de lo antes expuesto, **lo procedente, es declarar que no es ilegal el acto demandado, toda vez que en este caso en particular, la carga de la prueba corresponde a la parte actora**, que debe comprobar que la Resolución N°341 D.G del 28 de agosto de 2018, emitida por el Instituto Panameño de Deportes, infringe las normas alegadas como violadas en el caso en estudio y en el expediente no se encuentra caudal probatorio que demuestre la ilegalidad del acto demandado, por lo tanto, la parte demandante incumplió lo establecido por el artículo 784 del Código Judicial que señala lo siguiente: 'Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables.'

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA... **DECLARA QUE NO ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución N°341 D.G del 28 de agosto de 2018, emitida por el Instituto Panameño de Deportes." (La negrita es de este Despacho).

De la lectura de la citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que **la accionante cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda promovida por **Dalys Edilia Solís Montenegro**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal No. 992 de 31 de diciembre de 2020, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Fronteras), ni su acto confirmatorio; y en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General

Expediente 528072021