

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1133

Panamá, 26 de agosto de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

La Licenciada Gina Patricia Martínez Dorado, actuando en nombre y representación de **Jorge Abdiel Martínez Quintero**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 751 de 28 de diciembre de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Economía y Finanzas**, su acto confirmatorio, y se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial del demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018; normas que indican, respectivamente, que todo trabajador con discapacidad laboral tendrá derecho a mantener su puesto de trabajo; que no podrá invocarse como causal de despido, la discapacidad laboral parcial que tenga un

trabajador; y, que los trabajadores que padezcan las enfermedades descritas en dicha ley, sólo podrán ser despedidos o destituidos por causa justificada (Cfr. fojas 4-7 del expediente judicial);

B. Los artículos 2 (numeral 2) y 8 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999; que respectivamente señalan, que el objetivo de dicha ley, es garantizar que las personas con discapacidad, al igual que todos los ciudadanos, gocen de los derechos que la Constitución Política y las leyes les confieren; y, que el Estado a través de sus instituciones será el responsable de garantizar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad y sus familiares (Cfr. fojas 7-9 del expediente judicial);

C. El artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad y el protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, adoptados en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, aprobada mediante la Ley 25 de 10 de julio de 2007; el cual dispone, que los Estados partes deben proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial);

D. El artículo 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; que determina, que incurren en vicio de nulidad absoluta, los actos administrativos dictados con prescindencia u omisión de trámites fundamentales que impliquen una violación al debido proceso (Cfr. fojas 11-14 del expediente judicial);

E. El artículo 8 de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, por la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que señala, que toda persona tiene el derecho a ser oída con las debidas garantías (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial);

F. El artículo 14 de la Ley 14 de 28 de octubre de 1976, por la cual se aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el cual dispone, el principio del

debido proceso y el derecho a la igualdad ante los tribunales de justicia (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

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

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, Decreto de Personal No. 751 de 28 de diciembre de 2020, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Jorge Abdiel Martínez Quintero**, del cargo que ocupaba como Jefe del Departamento de Registro y Control de Bienes, en dicha entidad (Cfr. foja 18-19 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó oportunamente, recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución Administrativa N° MEF-RES-2021-290 de 26 de febrero de 2021, que confirmó en todas sus partes, el acto acusado de ilegal. Dicho pronunciamiento le fue notificado al recurrente el 8 de marzo de 2021, quedando así, agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 20-22 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 13 de abril de 2021, la apoderada judicial del demandante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como su acto confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba y se le reconozca todas las prestaciones salariales dejadas de percibir hasta el momento de su reintegro (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial manifiesta que el sustento de la destitución del recurrente, entre otras cosas, fue fundamentado en que su representado “carecía de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley, al haber sido designado en base

a la facultad ejercida por la autoridad nominadora”; que su representado tiene una condición de discapacidad laboral que consta en el expediente de personal que reposa en el Ministerio de Economía y Finanzas, señalando además, que dicha condición fue debidamente acreditada y constatada por la Sala Tercera mediante la Sentencia de 22 de abril de 2015; por lo cual, a su juicio, la entidad en mención, *“tenía pleno conocimiento de la discapacidad de nuestro representado”* (Cfr. fojas 3-5 del expediente judicial).

Por otra parte, señala que la entidad para la cual trabajaba el accionante, debió llevar a cabo un procedimiento disciplinario, o en su defecto, contar con la autorización de la autoridad competente, previo a la desvinculación del mismo, pues, en su opinión, el actor gozaba de una protección laboral en atención a una discapacidad que padece (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada judicial del recurrente con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón al señor **Jorge Abdiel Martínez Quintero**.

En primer lugar, debemos indicar que este Despacho se opone a los argumentos expresados por el actor, toda vez, que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, **su remoción se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial;** condición en la que se ubicaba el ex servidor en el Ministerio de Economía y Finanzas (cfr. fojas 18-19 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente indicar que en la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Jorge Abdiel Martínez Quintero, no acreditó que estuviera amparado en el régimen de Carrera**

Administrativa, de ahí que fuera desvinculado del cargo que ocupaba con sustento en el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo que consagra la facultad discrecional del Presidente de la República para remover, en cualquier momento, a los servidores públicos de su elección, salvo los que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción. Por tal motivo, para desvincular del cargo al ex servidor público **no era necesario invocar causal alguna**; ya que bastaba con notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración o apelación según sea el caso, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa. Esta norma es del siguiente tenor:

“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).

Tal como se desprende de la lectura de la disposición legal citada, la facultad que detenta el Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, para remover o destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre remoción, **no requiere para su ejercicio que concurren determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus derechos o a los principios del debido proceso y estricta legalidad**; por lo que solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por ese Tribunal.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de quince (15) de mayo de dos mil diecinueve (2019), señaló lo siguiente:

“...

Cabe acotar que, si bien el puesto que ocupaba la funcionaria según lo señalado en el Resuelto N°.216/2016 de

29 de noviembre de 2016, por el cual se realiza el nombramiento de la exfuncionaria (sic) en el cargo de Jefe de la Oficina de Información y Relaciones Públicas, era de carácter eventual y no permanente como aduce la parte actora. Sin menoscabo de lo expresado, **es de lugar mencionar que ninguna de estas categorías le ofrece estabilidad en el cargo.**

Por último, debemos señalar que se desprende claramente del acto impugnado la intención de **la autoridad nominadora** de dar por terminada la relación laboral que mantenía con la exfuncionaria, (sic) en la cual **utiliza el concepto de dejar sin efecto su nombramiento, lo que se evidencia que hace de forma discrecional como se ha venido señalando y no en base a una causal disciplinaria**, por lo que no puede darse un sentido distinto al que pretende la entidad con la emisión del acto, que es el de terminar la relación laboral como en efecto se hizo.

...

Por lo antes expuesto..., **al no ostentar el derecho a la estabilidad en el cargo, la remoción de la funcionaria de la administración pública se fundamentó en la facultad discrecional de la autoridad nominadora y no en una causa disciplinaria, tal como se desprende de la motivación del acto impugnado, por lo que dicho proceso disciplinario sancionador no era requerido en este caso.**

..." (La negrita es de este Despacho).

Con respecto a lo anterior, podemos concluir que en el caso que nos ocupa, el recurrente no gozaba de estabilidad laboral porque no era un funcionario de Carrera Administrativa, siendo esto la condición que le otorga la estabilidad al servidor público, una vez haya cumplido con los procedimientos individuales de ingreso, ordinarios o especiales, que le permita su eventual acreditación al puesto de carrera, destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública.

También es importante anotar en relación con el asunto bajo examen, lo señalado por la institución en su informe de conducta. Veamos:

"TERCERO: ...

Al respecto, en la parte motiva del citado acto administrativo se reiteró lo anotado en el enunciado acto de desvinculación, en el sentido de que Jorge A. Martínez, no mantenía la condición de servidor pública (sic) de carrera

administrativa, por ende el concepto de destitución desarrollado en el numeral 16 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 no le era aplicable puesto que el mismo define esta acción de personal como: *'La desvinculación definitiva y permanente del Servidor Público de Carrera Administrativa, por las causales establecidas en el Régimen disciplinario, o por incapacidad o incompetencia en el desempeño de su cargo'* (Lo subrayado es del despacho).

CUARTO:...

El referido acto de reintegro del precitado, al cargo que ocupaba en el Ministerio de Economía y Finanzas, previa revocatoria del Decreto Ejecutivo de Personal Núm. 116 de 1 de noviembre de 2010, que en su momento lo desvinculó del cargo que ostentaba en la administración pública de **Analista Financiero I**, con un salario mensual de B/.1,300.00, en atención a la discapacidad laboral parcial que le produjo un accidente laboral, de acuerdo a la certificación CMCRP-552-97 de 17 de septiembre de 1997; no obstante lo anterior, el demandante durante la resolución del proceso Contencioso Administrativo señalado ingresó de manera voluntaria al Ministerio de Economía y Finanzas a través del **Decreto de Personal 628 de 25 de noviembre de 2014, en el cargo de Jefe del Departamento de Registro y Control de Bienes, código 0078140, posición 98564, con salario mensual de B/. 2,500.00**; tal como consta en el acta de toma de posesión de 2 de diciembre de 2014.

QUINTO: Sobre este particular, resulta oportuno recalcar que, si bien el señor Martínez en su momento presentó una condición de discapacidad laboral parcial, condición que a la fecha no se ha actualizado, el cargo de Jefe (...) que ocupaba dentro de la estructura orgánica de esta institución, se enmarca dentro de las excepciones previstas en el párrafo segundo del artículo 45-A de la Ley 42 de 1999, modificada por la Ley 15 de 2016, el cual es del tenor siguiente:

'La persona con discapacidad,...

*En los casos de servidores públicos no se admitirá como causal el libre nombramiento y remoción, **salvo que se trate de funcionarios nombrados en cargos de confianza.***

...' (Resaltado es nuestro).

En concordancia con lo anterior, debemos anotar que le artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 en su numeral 31, reconoce las Jefaturas de Departamento como un nivel jerárquico determinando que este nivel es el grado de autoridad con el que se delimita la

responsabilidad de cada servidor público ante el superior inmediato y su autoridad, en relación con los subalternos; es decir el cargo aceptado por el señor Jorge Martínez Quintero, le dio un puesto estrechamente relacionado con el Director de Bienes Patrimoniales del Estado y que le confiere un alto grado de confianza en el ejercicio de sus funciones tal como se dispone en el numeral 49 de la norma precitada...” (Cfr. fojas 26-28 del expediente judicial).

En relación a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis **se cumplió con el principio de racionalidad y con los presupuestos de motivación consagrados en la ley y que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas**, puesto que en el **considerando** del Decreto de Personal No. 751 de 28 de diciembre de 2020, que constituye el acto 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 desvinculación del hoy demandante **no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga**; por lo que mal puede alegar que el decreto de personal acusado no se encuentra motivado y deviene en ilegal.

Dentro del contexto anteriormente expresado, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera 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 resaltado es de este Despacho).

Con respecto al fallo citado, es de suma importancia reiterar que el acto administrativo objeto de reparo **se encuentra sustentado en la facultad discrecional de la autoridad nominadora**, que hemos desarrollado en párrafos precedentes, y no en una causal disciplinaria, considerando que el accionante no gozaba de estabilidad en el cargo que ocupaba al no estar amparado por ningún régimen especial.

Por otro lado, en cuanto al reclamo que hace el recurrente 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 **Jorge Abdiel Martínez Quintero**, amparado bajo la Ley 151 de 24 de abril de 2020, es necesario que el mismo esté debidamente acreditado.

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 trece (13) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), la Sala Tercera señaló en cuanto a demostrar que la enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, merezca dicha protección o fuero laboral, lo que a seguidas se cita:

“Por último, en cuanto a la alegada violación a los artículos 1, 2 y 4 de la Ley de 28 de diciembre de 2005, sobre enfermedades involutivas y/o degenerativas, circunstancia que fue invocada ante esta autoridad jurisdiccional, **es puntual indicar que de conformidad con el artículo 784 del Código Judicial, incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyan el supuesto de hecho de las normas que le son favorables, y en el caso bajo estudio, el demandante no ha demostrado a suficiencia que sus padecimientos, son enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que merezcan dicha protección o fuero laboral.**” (Lo destacado es nuestro).

En el evento en que la Sala Tercera estime que la pretensión del actor sí podía sustentarse en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, este Despacho reitera que el accionante no aportó junto en el presente

proceso, elementos de convicción o documentos médicos **idóneos** para respaldar su posición.

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No. 751 de 28 de diciembre de 2020**, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

IV. Pruebas.

A. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 332912021