

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1223

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACION

Panamá, 10 de septiembre de 2021

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Francisco Bethancourt, actuando en nombre y representación de **Vanessa Elena Cajar Solano**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.231 de 3 de septiembre de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Economía y Finanzas**, su acto confirmatorio y 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 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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial).

**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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 27-30 del expediente judicial).

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

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

El abogado de **Vanessa Elena Cajar Solano**, manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe las siguientes normas:

**A.** Los artículos 82 y 90 del Reglamento Interno del Ministerio de Economía y Finanzas adoptado por medio de la Resolución N°DS-AL-013 de 8 de noviembre de 2000, los que, en su orden, señalan los derechos del servidor público discapacitado; y que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al funcionario por la reincidencia en el incumplimiento de los deberes (Cfr. fojas 7-8 y 14-16 del expediente judicial);

**B.** Los artículos 3 (numeral 4), 7, 14, 41 de la Ley 42 de 1999 (modificados por la Ley 15 de 31 de mayo de 2015) que, respectivamente, expresan la definición del término discapacidad; que es obligación del Estado adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizar la inclusión social; que el Estado está obligado a ofrecer los servicios de salud con espacios arquitectónicos para la accesibilidad de las personas con discapacidad; y que las personas con limitaciones tienen derecho a optar por un empleo productivo y remunerado (Cfr. fojas 8-14 del expediente judicial);

**b.1.** El artículo 43, que indica que el trabajador cuya discapacidad haya sido diagnosticada por autoridades competentes, tendrá derecho a permanecer en su puesto de trabajo (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial);

**b.2.** El artículo 45-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, adicionado por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que establece que la persona con discapacidad, padres, madres, tutor

o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido ni desmejorado en su posición o salario (Cfr. fojas 17-20 del expediente judicial); y

C. Los artículos 34 y 69 de la Ley 38 de 2000, los cuales, se refieren a los principios que informan al procedimiento administrativo general; y que toda actuación administrativa deberá constar por escrito y se agregará al expediente respectivo (Cfr. fojas 16-17 y 19-20 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 lo constituye el Decreto de Personal No.231 de 3 de septiembre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Vanessa Elena Cajal Solano** del cargo de Abogado II (con funciones de Abogado I) que ocupaba en esa entidad (Cfr. fojas 22-23 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 N°MEF-RES-2020-1315 de 18 de junio de 2020, expedida por el Ministro de Economía y Finanzas, quedando así agotada la vía gubernativa; acto que le fue notificado a la recurrente el 25 de junio de 2020 (Cfr. fojas 24-26 del expediente judicial).

El 24 de agosto de 2020, **Vanessa Elena Cajal Solano**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el decreto de personal acusado, así como su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ejercía en el Ministerio de Economía y Finanzas y, por ende, el pago de los salarios que haya dejado de percibir (Cfr. fojas 2-4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado de la recurrente argumenta que, antes de emitir el acto objeto de controversia, el Ministerio de Economía y Finanzas no le instauró un proceso

disciplinario, ni sancionó a **Vanessa Elena Cajar Solano** que conllevara a su destitución, lo que, a su juicio, infringió el debido proceso en detrimento de la actora.

Añade, que la accionante tiene una discapacidad física que es evidente y que consiste en la inmovilización de su miembro superior izquierdo, “limitando Flexo-Extenso del Codo Izquierdo”, lo que era del conocimiento de la entidad demandada (Cfr. fojas 8-20 del expediente judicial).

En atención a la íntima relación que se observa entre los cargos de violación formulados en contra del Decreto Ejecutivo de Personal No. 231 de 3 de septiembre de 2019, este Despacho procederá a dar contestación a los mismos de manera conjunta, advirtiendo que al efectuar un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, puede concluirse que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por la actora con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

De acuerdo al contenido del Decreto de Personal No.231 de 3 de septiembre de 2019, objeto de controversia; de la Resolución N°MEF-RES-2020-1315 de 18 de junio de 2020, confirmatoria de aquél; y del Informe de Conducta suscrito por el Jefe de Asesoría Legal del Despacho Superior del Ministerio de Economía y Finanzas, **no consta en el expediente de personal de Vanessa Elena Cajar Solano, que la misma estuviese certificada como servidora pública de Carrera Administrativa**, motivo por el cual el cargo que ocupaba en dicha entidad era de libre nombramiento y remoción, condición que nos permite establecer que no estaba protegida por una ley especial que le diera estabilidad (Cfr. fojas 22-23, 24-25 y 58 del expediente judicial).

En ese sentido, **Vanessa Elena Cajar Solano**, no aportó elementos que pudieran demostrar que el cargo que ejercía en el Ministerio de Economía y Finanzas pertenecía al régimen de Carrera Administrativa, por lo tanto, no estaba amparada bajo ninguna ley de carrera; de allí, que se infiere que, repetimos, era una servidora pública de libre nombramiento y remoción, razón por la que la entidad demandada, dejó sin efecto el puesto

que ejercía en esa institución fundamentando tal decisión en el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo, en el cual se consagra la facultad del Presidente de la República para remover, en cualquier momento, a los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción, circunstancia en la que de manera alguna se encontraba la accionante, de ahí que los cargos de infracción invocados carecen de sustento jurídico y deben ser desestimados por la Sala Tercera.

El ejercicio de la potestad que el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo otorga al Presidente de la República, con la participación del ministro del ramo, ha sido objeto de numerosa jurisprudencia del Tribunal. Ejemplo de la misma es la Sentencia de veintinueve (29) de diciembre de dos mil nueve (2009), en la cual la Sala Tercera se manifestó en los términos que a continuación se citan:

“Con relación al numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo, relativos a las atribuciones del Presidente de la República, debe ser desestimada toda vez que las funciones que ejerce el Presidente de la República con el Ministro del Ramo, en este caso con el Ministro de Economía y Finanzas, se encuentra señalada en el numeral 6 del artículo 184 de la Constitución Política.

En ese sentido, el precitado artículo lo faculta para 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, razón por la cual se constituyen en la autoridad nominadora a la que le compete no sólo su nombramiento, sino también su destitución, según lo que dispone el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo que dice:

‘Artículo 629: Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

1. ...

18. Remover los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.’

En atención a lo dispuesto en las citadas normas, el Presidente de la República con el Ministro de Economía y Finanzas tenían competencia plena para expedir el Decreto de Personal N° 44 de 21 de abril de 2008, por medio del cual se dispuso dejar sin efecto el nombramiento de la señora... del cargo de Jefe de Departamento de Servicios Técnicos que ocupaba en dicho Ministerio.

Esta Superioridad ha sostenido en situaciones como las que nos ocupa, que todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del gobierno, 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 del señor Ministro de Economía y Finanzas ejerció la facultad conferida por la Constitución Política.

En ese sentido, como hemos señalado en líneas anteriores, la señora... **no gozaba de estabilidad en su cargo, ya que no logró demostrar en el expediente que haya ingresado a su cargo mediante un concurso de mérito que es lo que otorgaría estabilidad en su cargo** por ser funcionario de carrera. De manera pues, que, al haber sido nombrada libremente, y al no estar su estabilidad sujeta a una Ley de Carrera Administrativa, o de una ley especial en relación con funciones públicas, es potestad discrecional de la autoridad nominadora el libre nombramiento y remoción de sus miembros.

De allí entonces, que este Tribunal es del criterio que no se ha demostrado tampoco la violación de la norma invocada.” (Lo destacado es nuestro).

En este escenario, vale la pena destacar que, para remover a **Vanessa Elena Cajar Solano**, del cargo que ejercía en el Ministerio de Economía y Finanzas no era necesario recurrir a ningún procedimiento interno que no fuera otro que el de notificarla del decreto de personal hoy acusado de ilegal, y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, permitiéndole, como en efecto se hizo, la presentación del respectivo medio de impugnación (Cfr. fojas 24-26 y 27-30 del expediente judicial).

De igual manera, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso sub júdice **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; por lo que mal puede alegar que el acto administrativo objeto de reparo, no está debidamente motivado.**

En otro orden de ideas, **Vanessa Elena Cajar Solano**, señala que la actuación de la entidad demandada vulnera lo dispuesto en la Ley 42 de 1999 y que está amparada bajo esta legislación; sin embargo, debemos advertir que en el recurso de reconsideración promovido por la recurrente en contra del acto original, la misma señaló que estaba protegida por la Ley 59 de 2005, de lo que se infiere sin lugar a dudas, que con la explicación que brindó la actora en la vía gubernativa, así como en la acción que se analiza, **se podría incurrir en la violación del principio de lealtad procesal y buena fe, dejando en evidencia que tal relato oculta la realidad de los hechos a la Sala Tercera pues, es claro que los presupuestos de las mencionadas excerptas legales son distintos entre sí.**

Sobre este aspecto, resulta de gran importancia citar al autor panameño Heriberto Araúz, quien ha desarrollado el principio de lealtad y buena fe de la siguiente manera:

**“Las partes deben ser leales en el proceso.** Sus actuaciones procesales deben estar inspiradas en la buena fe. Esto significa que no deben comportarse inmoral o deslealmente en contra de la contraparte ni del juez. Así, por ejemplo, **no deben aportar** pruebas ilícitas, ilegales o cualquier **medio probatorio que, aunque sea lícito oculte o deforme la realidad.** Tampoco deben desplegar la actividad probatoria **con miras a engañar al juez**, es decir, **no debe incurrirse en una estafa procesal.**” (ARAÚZ SÁNCHEZ, Heriberto, Introducción al Derecho Procesal. Página 78) (Lo resaltado es nuestro).

En abono de lo anotado, vale la pena acotar que **Vanessa Elena Cajar Solano no aportó prueba alguna que acredite lo expuesto en el libelo que se examina, tal como lo exige la Ley 42 de 1999.**

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No.231 de 3 de septiembre de 2019**, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

#### IV. Pruebas.

A. Se **objeta la admisión de todos** los documentos incorporados en las fojas 31, 39, 42, 45, 46, 47, 49 y 51 del expediente de marras; ya que los mismos constituyen copias simples que no han sido autenticadas por la autoridad encargada de la custodia de sus originales, lo que resulta contrario al texto del artículo 833 del Código Judicial.

B. También se **objeta** el documento que reposa en la foja 32, **ya que data de fecha posterior al acto objeto de reparo, de ahí que su apreciación resulte inconducente e ineficaz para desvirtuar la legalidad del Decreto de Personal No.321 de 3 de septiembre de 2019**, acusado de ilegal, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, al tenor de lo consagrado en el artículo 783 del Código Judicial, recalcando así, que en nuestro ordenamiento jurídico **rige el principio de “presunción de legalidad” de los actos administrativos, el cual le otorga a éstos fuerza probatoria y veracidad**, situación que consideramos fundamental que al momento de rebatir su legitimidad, **sea con sustento en elementos probatorios existentes previo a la emisión del acto impugnado; ya que mal puede devenir en ilegal una resolución con base a argumentos posteriores.**

En ese sentido, la Sala Tercera mediante la Sentencia de ocho (8) de enero de dos mil quince (2015), se pronunció de la siguiente manera:

“... ”

Por otro lado, en cuanto al **padecimiento de enfermedades crónicas en torno a las cuales la Ley 59 de 2005 establece un fuero de enfermedad**, debemos indicar que la Sala se ha visto obligada a subsanar la falta de conformación de una comisión interdisciplinaria a la cual la norma ha otorgado la facultad exclusiva para certificar la condición de salud y el padecimiento de enfermedades crónicas, admitiendo que el funcionario afectado simplemente deba acreditar tal condición mediante un diagnóstico emitido por médico idóneo; **sin embargo, se comprueba en el proceso que la condición de paciente de hipertensión arterial, diabetes Mellitus, tipo 2, dislipidemia fue acreditada en fecha posterior a la emisión del acto impugnado. Tal circunstancia permite concluir que al momento de la destitución la entidad no contaba con la prueba fehaciente o idónea sobre la condición de salud del funcionario.**



De tal manera, no es posible alegar este cargo de infracción contra el acto impugnado y en vista de ello quedan desvirtuadas las infracciones alegadas contra el mismo y en su lugar, **la Sala considera que la acción de remoción se enmarca dentro de las facultades legales atribuidas a la autoridad nominadora**, razón por la cual se procede a negar las pretensiones del demandante.” (La negrita es nuestra).

C. Igualmente, este Despacho **objeta** la documentación que se observa en las fojas 40, 41, 43, 44, 48 y 50 del infolio judicial, puesto que se trata de copias simples de documentos que debieron ser aportados en originales, incumpliendo de esta manera, el artículo 833 del Código Judicial en concordancia con el artículo 856 de ese cuerpo normativo.

c.1. Aunado a lo expuesto, la información que reposa en las fojas 40, 43, 44, 48 y 50 del expediente, resultan a todas luces inconducentes al tenor de lo que establece el artículo 783 del Código Judicial.

D. De la misma manera, se **objeta** el contenido de las fojas 36-38, 52 y 53-54 del expediente de marras, por inconducentes, puesto que esa información no se relaciona con el tema que se está debatiendo, es decir, la destitución de la recurrente.

E. Se **aduce** como prueba de esta Procuraduría, el expediente de personal de **Vanessa Elena Cajar Solano** que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

V. **Derecho.** No se acepta el invocado por la actora.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**



Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**



María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**