

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1430

Panamá, 11 de diciembre de 2020

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

La Licenciada Cinthya del Carmen Patiño Martínez, actuando en nombre y representación de **Dorita Alonso Meneses de Pimentel**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 631 de 8 de octubre de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, su confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

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

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

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

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

**Segundo:** 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:** Es cierto; por tanto, lo acepto (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

**Noveno:** Es cierto; por tanto, lo acepto (Cfr. fojas 15-16 y 17-21 del expediente judicial).

## II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. El artículo 28 de la Ley 4 de 29 de enero de 1999, que instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres, que establece entre las políticas públicas que el Estado debe promover, la inserción laboral de las mujeres con discapacidad, mediante programas adecuados de capacitación, habilitación y rehabilitación (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial);

B. El artículo el artículo 45-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, adicionado por la Ley 15 de 31 de marzo de 2016, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, el cual dispone que la persona con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido, salvo que el superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial);

C. El artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que establece que aquellos servidores públicos afectados por las enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, solo podrán ser destituidos de sus puestos de trabajo, invocando para ello alguna causa justa prevista en la ley, de acuerdo con los procedimientos correspondientes (Cfr. foja 8 del expediente judicial); y

D. El artículo 146 (numeral 14) del Texto Único de la Ley 9 de 1994, de Carrera Administrativa, adoptado sistemáticamente junto con sus modificaciones por medio del Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2016, que señala queda prohibido a la autoridad nominadora despedir sin justa causa a los servidores públicos en funciones a los

que les falten dos (2) años para jubilarse, que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa (Cfr. fojas 8-9 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.

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 631 de 8 de octubre de 2019, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Dorita Alonso Meneses de Pimentel** del cargo de Inspector de Migración III que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante el Resuelto 1303 de 10 de diciembre de 2019, expedido por el Ministro de Seguridad Pública. Dicha resolución le fue notificada a la accionante el 16 de diciembre de 2019, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 15-16 y 17-21 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 14 de febrero de 2019, la apoderada judicial de la demandante, ha acudido a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que la reintegre a sus labores, con el mismo salario y condiciones que mantenía al momento de su remoción, y que se le reconozcan los salarios dejados de percibir desde el momento de su destitución, hasta la fecha en que se haga efectivo su reintegro (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, la apoderada judicial manifiesta que a su representada se encuentra amparada por fuero de enfermedad consagrado en la ley, puesto que sufre de discopatía lumbar y catarata en ambos ojos, de ahí que no podía ser



destituida con fundamento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora; aunado a que su hija también mantiene una condición de discapacidad después que fue operada del corazón y además padece de artritis reumatoide seronegativa; por lo que, a su juicio, el acto administrativo impugnado inobserva la obligación del Estado de tutelar los derechos consagrados a favor de las mujeres con discapacidad y sus familiares (Cfr. fojas 6-8 del expediente judicial).

En adición, la accionante señala que el cargo que ocupaba en la institución demandada, no se enmarca dentro de la categoría de personal de confianza, de ahí que su remoción debía darse de forma justificada, esto es, por la comisión de una causal disciplinaria y observando la garantía del debido proceso, garantizándole su derecho de defensa (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Finalmente, la apoderada judicial de la recurrente manifiesta, que la entidad demandada, antes de emitir el acto que se acusa de ilegal, debió verificar si **Dorita Alonso Meneses de Pimentel** se encontraba dentro del supuesto contemplado en el numeral 14 del artículo 146 de la Ley 9 de 1994; esto es, la prohibición que tiene la autoridad nominadora de despedir a los servidores públicos que les falten dos (2) años para jubilarse (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada judicial de la accionante 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 a **Dorita Alonso Meneses de Pimentel**.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la recurrente, puesto 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 la ex servidora en el Ministerio de Seguridad Pública (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, Dorita Alonso Meneses de Pimentel, no acreditó que estuviera amparada en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen especial o fuero que le garantizaran la estabilidad laboral, de ahí que el regente de dicha entidad haya dejado sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba con sustento en el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá, que establece, entre otras cosas que, *“Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio”*; así como el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, modificado por la Ley 43 de 30 de julio de 2009, que contiene la definición del término de servidores públicos que no son de carrera, dentro de los que se encuentran contemplados, los de libre nombramiento y remoción (Cfr. página 3 de la Gaceta Oficial número 26336 de 31 de julio de 2009 y foja 23 del expediente judicial).

En el marco de lo antes indicado, debe advertirse que, al momento en que fue expedido el Decreto de Personal 631 de 8 de octubre de 2019, a través el cual se resuelve destituir a Dorita Alonso Meneses de Pimentel como Inspector de Migración III, ésta no poseía el estatus de servidor público de carrera migratoria, tal como se indicó en la parte motiva del Resuelto 1303 de 10 de diciembre de 2019, cuando señala que: *“...mediante Resolución No.382 del 26 de agosto de 2019 se desacredita del Régimen de Carrera Migratoria y se deja sin efecto la Resolución No.431-A el 18 de abril de 2016, por considerar que no se cumplió con las formalidades que establece la Ley. Al respecto de lo anterior, la servidora pública DORITA ALONSO MENESES DE PIMENTEL, al notificarse de la Resolución up supra, no anuncia ni presenta Recurso de Reconsideración, por lo que queda*



*en firme su desvinculación del Régimen Especial de Carrera Migratoria.*" (Cfr. foja 18 del expediente judicial); de ahí que ante la ausencia del derecho a la estabilidad que amparase a la demandante, el funcionario nominador no estaba obligado a iniciar un procedimiento administrativo para demostrar que la actora había incurrido en una causal de destitución, bastando en todo caso adoptar esa decisión en virtud de la facultad de libre nombramiento y remoción; lo que permitió a la autoridad demandada emitir el acto impugnado tomando en cuenta dicha condición, con sustento en el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, que establece lo que citamos a continuación:

**"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).

De igual manera, vale la pena aclarar que la recurrente no gozaba de estabilidad laboral porque no era una funcionaria de carrera administrativa, siendo esto la condición tradicional que le otorga la estabilidad laboral 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, incorporándose de manera ordenada y gradual y se hayan ponderado las destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública.

Por tal motivo, para desvincularla del cargo a la ex servidora pública **no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario**; ya que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa y luego accedió a

la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que mal puede argumentar la recurrente la transgresión de las normas invocadas en el escrito de su demanda, ya que, reiteramos, en este caso la remoción de la prenombrada encuentra sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 22 de julio de 2015, señaló lo siguiente:

“... ”

Por lo que, al ocupar un cargo de status permanente, pero sin estar amparado por un régimen de estabilidad, tenía la condición de servidor público en funciones, pudiendo ser cesado su nombramiento en cualquier momento por la autoridad nominadora, que es aquella que tiene entre sus funciones formalizar los nombramientos y las destituciones de servidores públicos, conforme a la Ley que los rige.

...

Es importante esclarecer que la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente la adquisición del derecho a la estabilidad, ya que ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos. El funcionario nombrado con carácter ‘permanente’, implica que se encuentra ocupando una posición de la estructura institucional, sin que su nombramiento tenga fecha de finalización, hasta tanto adquiera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición.

Por ende, la Sala ha dicho que si el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, la Administración puede ejercer la facultad de resolución ‘ad nutum’; es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.” (La negrita es nuestra).

Dentro del contexto anteriormente expresado, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de 24 de julio de 2015, que dispone lo siguiente:

“Resumido el recorrido procesal de la presente causa, revisado y analizado el caudal probatorio aportado por las partes, esta Sala considera que la Resolución OIRH-082-12 de 15 de noviembre de 2012, ha desatendido la **garantía de la motivación del acto administrativo**, infringiéndose así el debido proceso administrativo. Esto es así en virtud de que la **actuación de la autoridad demandada carece de la debida explicación o razonamiento**, pues:

1. Omite motivar por qué se le aplica una causa disciplinaria al señor Renzo Sánchez, estableciendo los motivos de hecho y de derecho, que llevaron a la Administración a tomar la decisión de destituirlo, luego de comprobarse la falta en un procedimiento disciplinario, en el que se observaran las garantías procesales que le amparan.

2. Omite hacer una **explicación jurídica acerca de la facultad que dispone la autoridad para ejercer la potestad discrecional en caso de oportunidad y conveniencia** y;

3. Obvia señalar los **motivos fácticos-jurídicos que apoyan la decisión.**” (Lo resaltado es nuestro).

En abono 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 631 de 8 de octubre de 2019, 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 de la 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.



Por otra parte, este Despacho advierte que la apoderada judicial de la accionante señala que la actuación de la entidad demandada vulnera lo dispuesto en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, "*que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, 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 la actora no aportó ningún documento médico que cumpla con los requisitos establecidos en la Ley 59 de 2005, que reconoce la protección laboral por enfermedades crónicas, y tampoco se encuentra determinado que ese padecimiento que dice sufrir le produzca 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 el actor se encuentre mermado 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 18 de mayo de 2018, cuyo contenido medular señala lo siguiente:

“ ...

Del contexto antes expuesto, queda claro que para obtener el fuero laboral reconocido por el artículo 1 de la Ley 59 de 2005, era imperante que la actora aportara los documentos que estimara convenientes para acreditar a la Sala que sufría de Hipertensión Arterial Crónica y una Enfermedad Degenerativa Discal y que éstas la colocaron en un estado de discapacidad, lo cual sólo podía ser acreditado a través de sendas certificaciones emitidas por las autoridades competentes y por médicos idóneos, ya que no basta con alegar tales padecimientos sino que éstos deben ser acreditados en el juicio. Por consiguiente, ante la ausencia de ese material probatorio es imposible que esta Corporación de Justicia acceda a lo pedido por la demandante.” (La negrita es nuestra).

En otro orden de ideas, respecto al fuero laboral que alega la actora la amparaba en calidad de familiar de una persona discapacitada que dependen de ella, según lo consagrado en la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, consideramos pertinente señalar que los documentos que la actora aportó junto con la demanda, y que constan a fojas 44, 45 y 46 del expediente judicial, a saber: a) la certificación médica, expedida el 15 de mayo de



2019, por el Doctor Anibal De León Sosa, médico funcionario de reumatología del Hospital Santo Tomas, que **constituye informe clínico sobre el diagnóstico del padecimiento** que presenta la señora Doralis Janeth Pimentel Alonso, hija de la accionante; b) un formulario DF-01 de la Secretaría Nacional de Discapacidad, denominado Resumen del historial clínico para personas con condición de salud de origen físico o motor, de la paciente Doralis Pimentel Alonso, con cédula 8-766-281, 36 años, descendiente de la accionante, documento de uso exclusivo para el proceso de certificación de discapacidad; y, c) el certificado de nacimiento de Doralis Janeth Pimentel Alonso, fechado el **07 de febrero de 2020**, emitido por la Dirección de Registro Civil del Tribunal Electoral, a través del cual se certifica la inscripción del nacimiento del familiar de la demandante, **documento que resulta posterior a la emisión del acto objeto de reparo**; a través de los cuales Dorita Alonso Meneses de Pimentel busca comprobar la discapacidad de su pariente, **no son los documentos idóneos que establece la ley para acreditar dicha condición en una persona**, 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 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 36 de 11 de abril de 2014, modificado por el Decreto Ejecutivo 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).

En cuanto al cargo de infracción que la recurrente aduce en contra del numeral 14 del artículo 146 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, relativo a la prohibición de despedir sin causa justificada a aquellos servidores públicos en funciones a los que les falten dos años para jubilarse, no se puede perder de vista, que de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 51 de 2005, el derecho a la jubilación para las mujeres se concede a partir de los 57 años; sin embargo, Dorita Alonso Meneses de Pimentel, nacida el 27 de junio de 1960, tiene 60 años, por lo que la misma no se encuentra en el rango establecido en la citada ley, de allí que, mal puede argumentar que no se le podía destituir del Ministerio de Seguridad Pública, puesto que no le hacen falta dos años para optar por ese beneficio como lo expresa el artículo 146, sino que tiene tres años por encima de la edad fijada (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Por último, en cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de sus prestaciones laborales y salariales, este Despacho estima necesario advertir que en el acto objeto de reparo, quedó claramente dispuesto en el artículo segundo de su parte resolutive que, cito: *“Reconocer al servidor público sus prestaciones económicas que por ley le corresponda”*, de lo que se infiere, sin lugar a dudas, que la entidad demandada jamás ha desconocido pagarle a Dorita Alonso Meneses de Pimentel, lo que por derecho le corresponde, por lo que, solicitarle a la Sala Tercera, que ordene al Ministerio de Seguridad Pública tal pretensión, no es cónsono con el reclamo de las prestaciones laborales que hoy efectúa la recurrente (Cfr. foja 14 del expediente judicial).


Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal 631 de 8 de octubre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de

Seguridad Pública, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

IV. Pruebas. 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.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 210-20