



Panamá, 11 de noviembre de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

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.

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 No. 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: 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. Los artículos 1, 2, 4 y 5 de la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018; los que, de manera respectiva, determinan el derecho que tiene todo trabajador diagnosticado con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, a permanecer en su puesto de trabajo; que el padecimiento de dichas afecciones no podrá ser invocado como causal de despido; que instituye que toda persona afectada por los padecimientos antes descritos sólo serán despedidos o destituidos con causa justificada; y que la certificación sobre la condición física o mental de las personas con los problemas de salud antes citados, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o el dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo (Cfr. fojas 7-9 del expediente judicial);

B. El artículo 146 (numeral 16) del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018; que dispone la prohibición del despido de servidores públicos con enfermedades terminales o que padezcan de alguna discapacidad (Cfr. foja 9 del expediente judicial); y

C. El artículo 34 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, el cual determina los principios que rigen el proceso administrativo general (Cfr. foja 10 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, 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), por el cual, se dejó sin efecto el

nombramiento de **Dalys Edilia Solís Montenegro**, del cargo que ocupaba como Secretaria Ejecutiva I, en dicha entidad (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto por medio de la Resolución No. 110 de 7 de abril de 2021, que confirmó en todas sus partes el acto acusado de ilegal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la recurrente el 13 de abril de 2021 (Cfr. fojas 22-29 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 2 de junio de 2021, la apoderada judicial de la accionante 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 confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba y se hagan otras declaraciones (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

Al sustentar las pretensiones, manifiesta la demandante que, inició labores en el Servicio Nacional de Fronteras como personal permanente; 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, 7-9 del expediente judicial).

Por otro lado, determina la parte actora que, el acto administrativo impugnado ha violado el artículo 34 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, pues, a su criterio, su desvinculación se llevó a cabo en desatención de los principios de estricta legalidad y del debido proceso (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada especial 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 **Dalys Edilia Solís Montenegro**.

Cabe indicar que este Despacho se opone a los argumentos expresados por la recurrente, toda vez, que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su desvinculación se basó en la facultad discrecional que le está atribuida al Presidente de la República para remover, a los servidores públicos de su elección, salvo los que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción.

En atención a este hecho y conforme a la lectura de las constancias procesales, podemos inferir que la accionante no gozaba de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos; condición en la que se ubicaba en el Servicio Nacional de Fronteras (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

En ese contexto, debemos señalar que, a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Dalys Edilia Solís Montenegro, no acreditó que estuviera amparada en el régimen de Carrera Administrativa**, de ahí que, fuera desvinculada del cargo que ocupaba sin que fuera **necesario invocar causal alguna**; pues, sólo bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, con lo que se agotó la vía gubernativa.

Cabe indicar que para remover o destituir a los servidores públicos cuyos cargos sean de libre remoción, **no se requiere para su ejercicio que concurran 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 los cargos de infracción sean desestimados por el Tribunal.

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.

Visto lo anterior, es oportuno incorporar en este análisis la transcripción de los artículos 629 y 794 del Código Administrativo, los cuales son 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).

Artículo 794. La determinación del período de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleado que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la ley” (La negrita es de este Despacho).

Tal como se desprende de la lectura de las disposiciones legales citadas, consideramos de suma importancia reiterar que el acto administrativo objeto de reparo, **se encuentra sustentado en la facultad discrecional del Presidente de la República**, que hemos desarrollado en los párrafos precedentes, y no en una causal disciplinaria.

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

“... nos permitimos hacer las siguientes explicaciones a saber: que la destitución de la señora **DALYS EDILIA SOLÍS MONTENEGRO**, tiene su fundamento legal en el artículo 794 del Código Administrativo...” (Cfr. foja 68 del expediente judicial).

En este contexto, de conformidad con las constancias procesales insertas en autos, no existe prueba que demuestre que **Dalys Edilia Solís Montenegro**, haya sido nombrada mediante algún proceso de acreditación, desde su ingreso al Servicio Nacional de

Fronteras; así como tampoco ha sustentado si su incorporación a la entidad y su designación como Secretaria Ejecutiva I, se debieron a un concurso de méritos, por lo cual, a juicio de este Despacho, no estaba amparada por un régimen de estabilidad, por lo que su cargo era de libre nombramiento y remoción.

En relación con lo anterior, es oportuno referirse a lo normado en el artículo 2 (numerales 44 y 47) del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, que sirvió de fundamento para la desvinculación, el cual pasamos a transcribir de la siguiente manera:

“Artículo 2. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:...

44. **Servidor público.** Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.

Los servidores públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en:

1. Servidores públicos de carrera.
2. Servidores públicos de Carrera Administrativa.
3. **Servidores públicos que no son de carrera.**

47. **Servidores públicos que no son de carrera.** Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la ley, y en particular aquellos excluidos de las carreras públicas por la Constitución vigente.

Los servidores públicos que no son de carrera, se denominan así:

1. De elección popular.
2. **De libre nombramiento y remoción.**
3. De nombramiento regulado por la Constitución.
4. De selección.
5. En periodo de prueba.
6. En funciones.
7. Eventuales.” (Lo resaltado es nuestro).

Podemos concluir, que la actuación de la autoridad nominadora, emisora del Decreto de Personal No. 992 de 31 de diciembre de 2020 y su acto confirmatorio, impugnados ante esa Magistratura, no vulneran las disposiciones que la recurrente arguye como infringidas, por lo que el acto recurrido, no deviene en ilegal, toda

vez, que el estatus que mantenía la accionante dentro de la institución demandada, era el de servidora pública bajo la categoría de libre nombramiento y remoción.

Dentro del contexto anteriormente expresado, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de nueve (9) de julio de dos mil veintiuno (2021), relativo a la categoría de libre nombramiento y remoción, que dispone lo siguiente:

“... ”

Así las cosas, el accionante con fundamento en los cargos de infracción presentados, alega, la falta de un Procedimiento Disciplinario que diera como resultado su destitución; que el Acto acusado, a su juicio, carece de una parte motiva, incumple con los procedimientos establecidos, y el Debido Proceso.

Así las cosas, el Tribunal, debe enfatizar que la remoción del cargo del señor FRANKLIN GORDÓN AGUILAR, se dio con fundamento en la potestad discrecional de la Autoridad nominadora y no porque haya cometido una Falta Administrativa en el ejercicio de sus funciones.

En este contexto, no se observa en el negocio jurídico en análisis, que el demandante haya pasado por algún Procedimiento de Selección de personal por medio de concurso de méritos, en la posición que ocupaba, razón por la cual, no había adquirido el Derecho a la estabilidad en el cargo.

De igual forma se observa que la Autoridad acusada, al momento de ejercer su facultad discrecional, explica sus razones de oportunidad y conveniencia, manifestando, en la parte motiva de la Resolución que se demanda, que la Decisión obedece a la facultad discrecional que la Ley otorga al Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobierno, para remover al personal cuyos cargos estén a su disposición al no ostentar el Derecho a la estabilidad laboral, considerándolo, de esta manera, de libre nombramiento y remoción, con base en los artículos 629 (numeral 18) y el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994...” (La negrita es de la Sala Tercera) (Lo subrayado es de este Despacho).

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 Ley, 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.Nº 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.**

Respecto a lo anterior, es oportuno referirnos a lo señalado por la institución en su informe de conducta. Veamos:

“...
Que la señora **DALYS EDILIA SOLÍS MONTENEGRO**, manifiesta dentro del recurso de reconsideración presentado en tiempo oportuno que tiene una condición de salud regulada por la Ley 59 de 2005.

...
Consideramos de suma importancia destacar que, la señora **DALYS EDILIA SOLÍS MONTENEGRO**, **no aportó** dentro del infolio al momento de sustentar su recurso de reconsideración, **constancia probatoria que sea una persona con discapacidad laboral, como lo establece la Ley.**” (Cfr. fojas 68-70 del expediente judicial).

De igual modo, 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 el marco de lo anterior, consideramos pertinente señalar que, la accionante aportó una serie de documentación en cuanto a la supuesta discapacidad laboral,

consistente en: **a)** constancias y certificaciones expedidas por el doctor de la Clínica de Summit de la entidad demandada y otros facultativos de clínicas privadas; **b)** un informe médico emitido por un galeno de un hospital particular; **c)** certificados de incapacidad; y **d)** una Orden General del Día y otras comunicaciones internas del Servicio Nacional de Fronteras; las que, a nuestro juicio, no corresponden a las certificaciones de médicos idóneos para acreditar la discapacidad laboral que intenta probar la parte actora, según lo establecido en la Ley citada (Cfr. fojas 30-55 del expediente judicial).

En ese sentido, es oportuno señalar que, **la discapacidad laboral por el padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como de insuficiencia renal crónica**, según lo consagrado en la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, **debe ser acreditada por medio de una certificación**, emitida en observancia de la disposición contenida en el artículo 5 de la referida excerpta legal.

A juicio de este Despacho, 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.**

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 veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), cuyo contenido medular señala lo siguiente:

“...
Con respecto al derecho de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, aspecto de especial atención, la postura que adopta este Tribunal,

específicamente en lo referente al gozo de estabilidad por condición de discapacidad, se ha de apoyar en dos componentes: primero pretende *subsanan una especie de inactividad administrativa* que se ha dado, por la inexistencia de la Comisión Interdisciplinaria evaluadora, ante la omisión por parte del Estado, exigida por la propia Ley 59 de 2005; por otro lado, considera esta Sala, bastará acreditar a través de un diagnóstico médico, el padecimiento crónico, involutivo y/o degenerativo y **que este produzca una discapacidad laboral.**

...

Si bien, las pruebas antes mencionadas certifican claramente y sin margen dudas que KAREN EDITH GARRIDO SAÉZ padece de Discopatía C3 C4 y Artrosis Cervical, **lo cierto es que no consta documento alguno que certifique que la demandante producto de estas enfermedades le ha producido una discapacidad laboral**, siendo esta prueba de importancia, pues es la exigida por la Ley 59 de 2005. **Y es que esta protección laboral de las personas con discapacidad se dará, siempre y cuando el trabajador demuestre o compruebe su discapacidad**, para lo cual debe aportar como elemento de convicción un diagnóstico expedido por una autoridad competente.

...

Es así, que de la lectura de las normas aplicables de la Ley 59, se puede colegir con claridad meridiana que **no sólo basta con que se compruebe que padece de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, sino que además debe certificarse que dicho padecimiento le produce una afectación en el buen desempeño de las labores a él asignadas.**

En este sentido, si bien la parte actora aportó ante la autoridad demandada certificaciones de la Caja de Seguro Social, en la que acredita o se señala diversos diagnósticos, **lo cierto es que dichas certificaciones no cumplen con las exigencias establecidas por la Ley 59 de 2005**, que es la aplicable al caso en estudio. Y como reiteramos, esta Ley exige que en la certificación médica, para los efectos que nos atañe certificar en estos casos, debe indicar que la enfermedad o afección, **debe producirle una discapacidad laboral** y no ha sido caso.

PARTE RESOLUTIVA

Por consiguiente, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución Administrativa No. 048- 17 de 13 de febrero de 2017, emitida por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos....” (Lo subrayado es de la Sala tercera) (La negrita es de este Despacho).

Por otra parte, en cuanto al reclamo que hace la 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 **Dalys Edilia Solís Montenegro**, amparado bajo la Ley No. 151 de 24 de abril de 2020, es necesario que el mismo esté debidamente acreditado.

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. 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 pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas.

A. Este Despacho, **objeta** los siguientes documentos públicos por no ceñirse a lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial: **a)** la copia de la constancia médica emitida por Pedro Meza, médico general de la entidad demandada, visible a foja 30; **b)** las fotocopias de la Orden General del Día N° 16/2021 del Servicio Nacional de Fronteras, visible de fojas 36 a 45; **c)** el duplicado del oficio N°-DNSG-466-20 de 20 de noviembre de 2020 y las incapacidades adjuntas, visibles de fojas 48 a 50; **d)** la reproducción de los oficios N° DNSG-303-20 y N°-DNSG-368-20 del Servicio Nacional de Fronteras, ambos de 10 de septiembre de 2020, visibles de fojas 51, 53-54; y **e)** la copia del formulario de enfermedades crónicas suscrito por la demandante, visible a foja 52.

Asimismo, se **objetan** los subsiguientes documentos privados por infringir la precitada norma, consistentes en: **a)** una certificación indescifrable suscrita por el doctor Marcos Poler y **b)** la fotocopia sin firma de un documento identificado con el logo de aseguradora Mapfre, visibles de foja 33-34.

B. De igual modo, se **objeta** la ulterior documentación privada, por incumplir el artículo 856 del Código Judicial, consistente en certificaciones expedidas por los doctores:

a) Marcos Poler, b) Camilo Rodríguez, c) Elías Atencio y d) José Moreno, visibles de fojas 31-32, 35 y 46-47.

C. En otro orden de ideas, se **objetan** las certificaciones médicas descritas en el párrafo anterior, emitidas por los facultativos: a) Pedro Meza, b) Marcos Poler, c) Camilo Rodríguez, d) Elías Atencio y e) José Moreno, contenidas en las fojas 30-33, 35, 46-47 del expediente judicial, por desatender lo normado en la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005 y el artículo 781 del Código Judicial.


D. Por otra parte, se **objeta** la documentación privada que consiste en certificaciones de los médicos: a) Camilo Rodríguez, de **19 de mayo de 2021**; b) Marcos Poler, de **14 de abril de 2021**; c) Elías Atencio, de **12 de mayo de 2021**; y d) José Moreno, de **17 de mayo de 2021**, contenidas en las fojas 32, 35 y 46-47 del expediente judicial; por ser de fecha posterior a la emisión del acto objeto de reparo, de ahí que, resultan inconducentes e ineficaces al tenor de lo señalado en el artículo 783 del Código Judicial.

E. Se **objeta** la solicitud de copia autenticada del expediente clínico descrita en el numeral 2 del apartado, "**PRUEBAS ADUCIDAS**", por inconducentes de conformidad con lo señalado en el artículo 783 del Código Judicial, ya que, ese Tribunal no es una tercera instancia para evaluar pruebas pertenecientes a la vía gubernativa.

F. 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 la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 528072021