

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 236

Panamá, 3 de marzo de 2021

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

El Licenciado Rafael Candanedo Santamaría, actuando en nombre y representación de **Alexis Jiménez González**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 153 de 23 de junio de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Social**, 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 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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 15 del expediente administrativo).

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

**Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 15 – 16 del expediente judicial).

**Cuarto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 197 – 206 del expediente administrativo).

**Quinto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 17 – 20 del expediente judicial).

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

**Séptimo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

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

El apoderado judicial del demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 34, 35, 52 (numeral 4) y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General; los que, de manera respectiva guardan relación con los principios que rigen el procedimiento administrativo general, determinan el orden jerárquico de las disposiciones legales que deben aplicarse en las decisiones proferidas por las entidades públicas, establecen los casos en que un acto administrativo puede ser acusado de nulidad, y señalan la motivación como elemento fundamental en los actos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 4 - 8 del expediente judicial);

B. El artículo 8 de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, que se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el cual, desarrolla las garantías procesales que deben regirse en todo proceso sancionatorio (Cfr. fojas 8 - 9 del expediente judicial);

C. El artículo 14 de la Ley 14 de 28 de octubre de 1977, que aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; sobre los principios de derecho a la defensa y de un juicio justo (Cfr. Foja 9 - 10 del expediente judicial).

D. Los artículos 1, 7 y 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad; los cuales precisan, la protección de los derechos, deberes y libertades fundamentales de las personas con discapacidad y sus familias, la obligación del Estado de implementar medidas que aseguren la inclusión social y el pleno desarrollo de las personas con discapacidad, y el derecho de los padres, madres, tutores o representantes legales de la persona con discapacidad, a ser destituidos previa acreditación de una causal establecida en la Ley, que justifique la terminación laboral (cfr. Fojas 10 – 13 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 las constancias procesales de la acción contencioso administrativa bajo examen, la pretensión del recurrente, está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 153 de 23 de junio de 2020, emitido por el Ministerio de Desarrollo Social, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Alexis Jiménez González**, del cargo que ocupaba como Administrador I, en dicha entidad (Cfr. fojas 15 y 16 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto por medio de la Resolución 144 de 8 de julio de 2020, que mantuvo en todas sus partes, el acto acusado de ilegal. Dicho pronunciamiento le fue notificado al señor Jiménez, el 17 de julio de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 17 -20 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 15 de septiembre de 2020, el apoderado judicial del 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 acto confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el Licenciado Candanedo, manifiesta que su mandante siempre se desempeñó en el cargo que ocupaba en la institución demandada, con profesionalismo y honestidad, y sin haber sido sancionado por alguna falta grave disciplinaria que motivara su destitución (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En igual sentido, señala el apoderado legal del recurrente, que su representado tiene bajo su responsabilidad a su madre, la señora Jacinta González Rosales, y arguye además, que ésta, es una persona que padece de condiciones de salud medico especiales como consecuencia de un cuadro de hipertensión arterial y de asma incipiente (Cfr. Foja 4 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial del 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 al señor **Alexis Jiménez González**.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por el accionante, 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 Desarrollo Social (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

En ese contexto, cabe indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Alexis Jiménez González**, 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, 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 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 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 adquiriera 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).

De igual manera, vale la pena señalar que el recurrente no gozaba de estabilidad laboral porque no era un funcionario de carrera administrativa, siendo esta 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.

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 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 consiguiente, los cargos de infracción de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, no tienen sustento y deben ser desestimados.

Por otra parte, el apoderado judicial del accionante invoca en el escrito de su demanda como fuero laboral aquel que contempla la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que reformó la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, *“Por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad”*, entendiéndolo por el primero aquel que le asiste al trabajador que padezca algún tipo de enfermedad crónica, involuntaria y/o degenerativa y el otro consistente en la protección laboral a favor de las personas diagnosticadas con alguna discapacidad ya sea de tipo física, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral; sin embargo, tales cargos de infracción no se configuran por las razones que pasamos a explicar:

Sobre el particular, es importante tener presente que el fuero laboral que el actor afirma lo ampara, está consagrado en la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que reformó la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, en ese sentido, consideramos pertinente señalar que el demandante no ha presentado ningún documento, de acuerdo a los requisitos y demás parámetros exigidos en esa disposición legal, para acreditar el tipo de discapacidad que alega padece su familiar, 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).

De los artículos citados se infiere con meridiana claridad que, si bien el demandante aporta en copia simple un Certificado de la Caja de Seguro Social a foja 195 del expediente administrativo, en el cual se señala que Jacinta González Rosales (madre del demandante), padece de hipertensión arterial y asma incipiente, lo cierto es que para la configuración del fuero que establece la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que reformó la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, subyacen una serie de elementos médicos inherentes al diagnóstico de la discapacidad que se alega (propia o de un familiar), que deben ser acreditados al proceso administrativo, de modo que la autoridad nominadora advierta dicha situación, lo que no ocurrió en el caso que ocupa nuestra atención.

En virtud de lo antes señalado, estimamos que deben desestimarse los cargos de infracción del artículo 8 de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, el artículo 14 de la Ley 14 de 28 de octubre de 1977 y los artículos 1, 7 y 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, toda vez que no tienen asidero jurídico.

Por último, en cuanto al reclamo que hace el actor 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 **Alexis Jiménez González**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito

indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

**“...En consecuencia, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa...”** (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 153 de 23 de junio de 2020, emitido por el Ministerio de Desarrollo Social**, 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 Vilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General, Encargada**

Expediente 602812020