



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 10 de febrero de 2022

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Pena Jurisdicción.

El Licenciado **Eliades González**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 1703 de 30 de diciembre de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Expediente 451172021

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.

## II. Normas que se aducen infringidas.

El demandante aduce que el acto administrativo cuya declaratoria de nulidad solicita infringe las siguientes disposiciones:

A. Del **Reglamento Interno del Ministerio de Salud**, adoptado por medio de la Resolución Administrativa N°026-REC./HUM./DAL de 19 de marzo de 2001, publicada en la Gaceta Oficial No. 24284 de 19 de abril de 2001, los siguientes artículos:

- **Artículo 8**, que determina la responsabilidad de la conducción técnica y administrativa del Ministerio de Salud y la delegación de funciones en las unidades administrativas de mando superior (Cfr. foja 8 del expediente judicial).
- **Artículo 9**, que describe las funciones de los directores y la responsabilidad de los mismos ante el Ministro de Salud (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).
- **Artículo 15**, que trata sobre la formalidad de los actos administrativos, puntualizando la obligación de los superiores o servidores que ejerzan funciones de supervisión respecto a los funcionarios bajo su responsabilidad (Cfr. foja 9 del expediente judicial).
- **Artículo 88**, que determina los parámetros de la destitución, como una medida disciplinaria producto de las reincidencias o en la comisión de conductas que ameriten su aplicación (Cfr. foja 10 del expediente judicial).
- **Artículo 92 (numerales 4 y 23)**, que guarda relación a los deberes de los servidores, específicamente en lo concerniente a los principios morales y normas éticas, así como el estricto cumplimiento de las normas vigentes de la Constitución, las leyes y los reglamentos (Cfr. foja 10 del expediente judicial).
- **Artículo 93 (numerales 14 y 20)**, que se refiere a los derechos de los funcionarios, específicamente los que tratan sobre los beneficios, prestaciones y bonificaciones determinadas en la Constitución, las leyes y los reglamentos, el goce de la jubilación y demás derechos establecidos en el la ley de carrera administrativa (Cfr. foja 11 del expediente judicial).
- **Artículo 95 (numerales 12 y 16)**, que estipula las prohibiciones de los servidores de la entidad, puntualmente, el atentar de palabra o de hecho, contra la dignidad de los superiores,

subalternos o compañeros, así como el de establecer fueros o privilegios personales o discriminatorios (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

- **Artículo 97**, mismo que se refiere a las sanciones que se impondrán a los servidores que incurran en la comisión de faltas previamente determinadas, en la ley especial de carrera administrativa, sus reglamentos y en el reglamento interno (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

- **Artículo 98 (literal d)**, respecto a las sanciones disciplinarias que se apliquen por la comisión de una falta administrativa, enfatizando la acción de destitución del cargo, como consecuencia de la comisión de una de las causales determinadas en el régimen disciplinario o la reincidencia en las mismas (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

- **Artículo 99**, que describe la clasificación de la gravedad de las faltas, tales como leves, graves y de máxima gravedad (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

- **Artículo 103**, referente a la investigación que precede a la aplicación de las sanciones disciplinarias, realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, en la cual el servidor investigado deberá ejercer su derecho de defensa (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

- **Artículo 104**, que determina el procedimiento de investigación correspondiente, que deberá ejecutarse con la mayor celeridad, y de resultar necesaria la aplicación de la destitución, la Oficina de Recursos Humanos deberá presentar un informe al Ministro o Ministra de Salud (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

**B. Del Decreto Ejecutivo N° 222 de 12 de septiembre de 1997**, por el cual se reglamenta la Ley N°9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, publicado en la Gaceta Oficial No. 23,379 de 17 de septiembre de 1997, los siguientes artículos:

- **Artículo 3**, que estipula los parámetros y el objetivo de las disposiciones contenidas en la ley orgánica y en el cuerpo reglamentario, para el fiel cumplimiento de los servidores del Estado o las organizaciones que lo representan (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

- **Artículo 112**, en el que se determina que todo servidor del Estado estará sujeto a los derechos, deberes y obligaciones contempladas en la excerta legal de carácter orgánico y reglamentario (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

- **Artículo 169**, que decreta al régimen disciplinario como parte del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Estado, aplicables a todos los servidores del Estado (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

- **Artículo 187**, que sugiere al superior jerárquico, recurrir por orientación a la oficina institucional de Recurso Humanos, previo a la aplicación de una sanción por la comisión de una falta administrativa (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

- **Artículo 190**, en el cual se establece que el término de la relación laboral de un servidor del Estado, se expresará por resolución de la autoridad nominadora, indicando la causal y los documentos que lo acrediten (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

C. Del **Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994**, que establece y regula la Carrera Administrativa, adoptado y ordenado por medio del Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, publicado en la Gaceta Oficial No. 28729 de 11 de marzo de 2019, los siguientes artículos:

- **Artículo 2**, que fija los términos a utilizar en la excerta legal y en su reglamentación.

- (**numerales 10**), detalla el concepto de la autonomía como la potestad de las entidades para el funcionamiento interior y órganos de gobiernos propios (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

- (**numeral 28**), define el concepto de lealtad, como el deber de los funcionarios de cumplir con la Constitución, la ley y los reglamentos, en el ejercicio de sus funciones (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

- (**numeral 29**), precisa el concepto de moralidad, como la conducta del servidor del Estado, ceñida a la ética de su profesión u oficio (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

- (**numeral 37**), conceptualiza el puesto público permanente, como una estructura del personal del Estado para cubrir una necesidad del servicio público (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

- (**numeral 49**), que desarrolla el concepto de los servidores de libre nombramiento y remoción, especificando a aquellos que no formen parte de ninguna carrera o que su estabilidad en

el cargo se encuentre condicionada a la confianza de su jefe inmediato (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

- **Artículo 127**, que describe las causales de retiro de los servidores del Estado (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

- **Artículo 129**, que contempla los parámetros para que el Órgano Ejecutivo proceda a declarar cesantes a los servidores públicos por razón de reducción de fuerzas, sin perjuicio de los procedimientos y las indemnizaciones que correspondan (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

- **Artículo 131**, que establece el orden de afectación de los servidores del Estado, ante las reducciones de fuerzas (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

- **Artículo 147**, que trata sobre el cumplimiento del régimen disciplinario aplicable al servidor del Estado por la comisión de faltas, de conformidad con la progresividad de las mismas, sin perjuicio de la responsabilidad penal y/o civil respectiva (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

- **Artículo 148**, que determina la posibilidad que el usuario de los servicios públicos pueda denunciar, ante los superiores jerárquicos, la violación a las normas disciplinarias por parte de los funcionarios (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

- **Artículo 149**, en el que se describen las sanciones disciplinarias, por la comisión de faltas administrativas (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

- **Artículo 159**, que se refiere a la aplicación progresiva de las sanciones determinadas en el régimen disciplinario, puntualizando que la reincidencia de las mismas, amerita la aplicación de la destitución (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

- **Artículo 161**, en el cual se estipula que ante la comisión de hechos que produzcan la destitución directa de un servidor del Estado, se deberán formular los cargos por escrito dentro del término señalado, o en caso contrario, se procederá con el cierre de la investigación y archivo del expediente (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

- **Artículo 162**, que trata sobre el procedimiento a seguir una vez se concluya con la investigación y el plazo para la presentación de cargos ante la oficina de Recursos Humanos, así como la notificación personal correspondiente (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

- **Artículo 163**, que determina la obligación de especificar la causal de hecho y de derecho para proceder con la destitución, así como los recursos que le asisten al servidor destituido (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

D. Del **Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004**, por medio del cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los servidores públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central, publicado en la Gaceta Oficial No. 25,199 de 20 de diciembre de 2004, los siguientes artículos:

- **Artículo 1**, que establece el obligatorio cumplimiento de las disposiciones contenidas para todos los servidores del Estado (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

- **Artículo 2**, en el cual se detalla que el funcionario público, es la persona natural que ejerce funciones de manera temporal, permanente, remunerada o ad honorem, en nombre del Estado (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

- **Artículo 11**, que se refiere a la obligación del servidor del Estado, de tener respeto, sin excepción alguna de la dignidad de la persona humana (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

- **Artículo 15**, que guarda relación a la legalidad, puntualizando la manera en que deben efectuarse las actuaciones del servidor público (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

- **Artículo 17**, respecto a la obligación del funcionario a expresarse con veracidad en sus relaciones funcionales, tanto con particulares, superiores y subalternos (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

- **Artículo 23**, que estipula la igualdad de trato por parte del servidor del Estado, prohibiéndose cualquier acto de discriminación en su relación con el público o demás servidores y subalternos (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

- **Artículo 44**, que establece las sanciones que se aplicarán a los servidores públicos que incurran en la comisión de faltas administrativas (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

E. Del **Decreto de Gabinete No. 1 de 15 de enero de 1969**, por el cual se crea el Ministerio de Salud, se determina su estructura y funciones y se establecen las normas de Integración y

Coordinación de las Instituciones del sector salud, publicado en la Gaceta Oficial No.16292 de 4 febrero de 1969, los siguientes artículos:

- **Artículo 9**, que guarda relación a las jefaturas regionales de salud, su estructura, funcionamiento y parámetros a seguir para garantizar el cumplimiento de las funciones de los servidores de la entidad (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

- **Artículo 10 (literal b)**, que formula los parámetros que debe implementar el jefe regional para proporcionar la formación de un Comité Regional de Salud que permita vincular la política de Gobierno con los sectores representativos de la comunidad, puntualmente para la promoción y motivación de posibles fuentes de recursos, entre otros aspectos (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

F. Del **Decreto número 75 de 27 de febrero de 1969**, por el cual se establece el Estatuto Orgánico del Ministerio de Salud, publicado en la Gaceta Oficial No. 16,437 de 2 de septiembre de 1969, los siguientes artículos:

- **Artículo 40**, que determina la autonomía de las jefaturas regionales de salud, para el manejo del recurso humano, con la posibilidad de seleccionar y recomendar traslados o nombramientos, así como la remoción del personal, por el conducto que corresponda (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

- **Artículo 48**, respecto a las actividades de programación y ejecución presupuestaria de la administración del personal, directamente radicada a las jefaturas regionales, las cuales se desarrollarán de acuerdo con los respectivos manuales que imparta la Contraloría General o la Oficina de Presupuesto de la Presidencia ( Cfr. fojas 31-32 del expediente judicial).

G. De la **Ley No. 38 de 31 de julio de 2000**, que establece el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, establece las reglas del procedimiento administrativo en general y dicta otras disposiciones, los siguientes artículos:

- **Artículo 34**, en el cual se determina los parámetros y principios por los cuales se deberán efectuar todas las actuaciones de las entidades públicas (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

- **Artículo 37**, que ordena la aplicación de la excerta legal en todas las dependencias del Estado, salvo que existan normas de carácter especial (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

- **Artículo 52 (numerales 1 y 4)**, que guarda relación a los vicios de nulidad absoluta de los actos administrativos, puntualmente, por encontrarse previamente establecido en una norma constitucional o legal, o por dictarse con prescindencia del debido proceso administrativo (Cfr. fojas 33-34 del expediente judicial).

- **Artículo 69**, que estipula la obligación que toda actuación conste por escrito y agregada al expediente administrativo (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

- **Artículo 140**, que trata sobre los medios de prueba que podrán introducirse en el procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 34-35 del expediente judicial).

- **Artículo 155 (numeral 1)**, que determina la obligatoriedad de motivar los actos administrativos, específicamente aquellos que afecten derechos subjetivos, resuelvan recursos, que modifiquen un criterio vertido en actuaciones previas o cuando así lo disponga la ley (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

H. De la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, ratificada en la República de Panamá, por medio de la Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977, publicada en la Gaceta Oficial No. 18,468 de 30 de noviembre de 1977, los siguientes artículos:

- **Artículo 1 (numeral 1)**, que se refiere a las obligaciones de respetar los derechos humanos, sin discriminación alguna (Cfr. foja 36 del expediente judicial).

- **Artículo 5, (numeral 1)**, en el cual se establece que toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral (Cfr. foja 36 del expediente judicial).

- **Artículo 11**, que describe los parámetros de la protección de la honra y la dignidad de las personas (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

- **Artículo 24**, que determina la igualdad de todas las personas ante la ley (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

I. De la **Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, conocida como el Protocolo de San Salvador, ratificada en la República de Panamá, a través de la Ley No. 21 de 22 de octubre de 1992, publicada en la Gaceta Oficial No. 22,152 de 27 de octubre de 1992, los siguientes artículos:

- **Artículo 2**, que estipula la obligación de los Estados partes, de adoptar las disposiciones necesarias en el derecho interno para garantizar el cumplimiento de la convención (Cfr. foja 38 del expediente judicial).

- **Artículo 4**, por el cual se prohíbe determinar restricciones al reconocimiento de derechos bajo el pretexto de no encontrarse estipulados en las leyes o convenciones (Cfr. foja 38 del expediente judicial).

- **Artículo 6**, que describe los parámetros del derecho humano al trabajo y el compromiso de los estados partes de garantizar su observancia (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

- **Artículo 9**, que guarda relación al acceso de toda persona a la seguridad social, como un derecho humano (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

J. De la **Constitución Política** de la República de Panamá, los siguientes artículos:

- **Artículo 17**, que establece la obligación de las autoridades de la República de Panamá de proteger la vida, honra y bienes de los nacionales donde quiera que se encuentren y hacer cumplir la Constitución y la ley (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

- **Artículo 32**, que regula los parámetros y principios del debido proceso (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

- **Artículo 74**, que determina el derecho de los trabajadores de no ser despedidos sin causa justa o sin las formalidades contenidas en la ley (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

K. La **Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005**, modificada por medio de la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018, y adicionado a través de la Ley No. 151 de 24 de abril de 2020, que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral. El actor no invocó ninguna norma del cuerpo normativo en referencia, solo se refirió al hecho relacionado a sus disposiciones.

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

Antes de iniciar con el análisis, debemos indicar que el actor cita normas de rango constitucional que no pueden ser analizadas en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya que a

la Sala Tercera sólo le está atribuido el control de la legalidad de los actos administrativos, no así el examen de constitucionalidad de los mismos; materia cuyo conocimiento le corresponde privativamente a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a la luz de lo que dispone el numeral 1 del artículo 206 del propio Texto Fundamental y el artículo 2554 del Código Judicial; por lo tanto, es claro que no se cumple con el apartado correspondiente a las disposiciones infringidas y el concepto de la violación, por lo que esta Procuraduría no podrá emitir un criterio en relación a los cargos de infracción que invoca el recurrente (Cfr. fojas 40 a 43 del expediente judicial).

La lectura del expediente que ocupa nuestra atención, permite establecer que mediante el Decreto de Personal No. 1703 de 30 de diciembre de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Salud** se dejó sin efecto el nombramiento de **Eliades González**, del cargo de Asistente de Abogado I, en esa entidad (Cfr. fojas 46 y 47 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el actor interpuso el correspondiente recurso de reconsideración el cual fue decidido mediante la Resolución Administrativa No. 130 de 11 de marzo de 2021, misma que confirma en todas sus partes la decisión recurrida. Dicho acto administrativo le fue notificado al hoy demandante el 19 de marzo de 2021 (Cfr. fojas 48 y 49 del expediente judicial).

El 13 de mayo de 2021, **Eliades González**, actuando en su propio nombre y representación, presentó ante la Sala Tercera, la demanda que dio origen al proceso en estudio, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 1703 de 30 de diciembre de 2020, su acto confirmatorio; y que sea reintegrado a su puesto de trabajo; y se le paguen los salarios caídos desde su separación del cargo hasta su efectivo su restitución (Cfr. fojas 2 y 3 del expediente judicial).

#### IV. Argumentos del actor.

Al sustentar su pretensión, el recurrente manifiesta que, a su juicio, la institución al emitir el acto acusado de ilegal, incurrió en una violación al reglamento interno del Ministerio de Salud toda vez que no se tomó en cuenta que éste no trabajaba directamente con el regente de la entidad, sino que estaba bajo la competencia de la Dirección Regional de Salud de San Miguelito, cuyo Jefe inmediato es el Departamento de Asesoría Legal en donde el hoy actor fungía como asistente de

abogado I, cumpliendo con sus labores por más de once (11) años en esa dirección (Cfr. fojas 8-9 y 30-31 del expediente judicial).

De igual forma, indica el accionante que el acto que dejó sin efecto su nombramiento, no establece ninguna causal clara y justa para su destitución, lo que infringe la norma ya que ningún trabajador podrá ser despedido sin causa justa y sin las formalidades que establezca la ley (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Indica el demandante que la norma es clara y ordena el inicio de una investigación siguiendo los procedimientos establecidos en la ley por lo que los cargos de falta de moral, falta de lealtad y de la pérdida de confianza indicadas en el decreto de personal emitido no es motivo para una destitución, máxime cuando ésta debe ser aplicada como medida disciplinaria por la reincidencia en el incumplimiento de deberes y por la violación de derechos y prohibiciones (Cfr. fojas 14 a 18 y 23 a 25 del expediente judicial).

Asimismo, expresa el recurrente que la entidad debió procurar que los trámites establecidos por ley, se cumplieran con estricto apego a lo establecido en la norma incurriendo así en una falta de motivación del acto administrativo y en una omisión absoluta de trámites fundamentales que implican la violación al debido proceso (Cfr. fojas 20 del expediente judicial).

Agrega el demandante que la entidad omitió el cumplimiento de los artículos 34, 37, 52 y 155 de la Ley No. 38 de 2000, al no efectuar una investigación para comprobar los hechos, las causales o las faltas que justificaran la decisión adoptada, lo que a su forma de ver, implica una violación del debido proceso administrativo, aunado a la carencia de la debida motivación en la referida actuación (Cfr. fojas 32 a 35 del expediente judicial).

Por último, el recurrente indica que la entidad violó sus derechos como funcionario, al no valorar las disposiciones determinadas en la Ley No. 59 de 2005, modificada por la Ley No. 25 de 2018, pues señala que su madre, como su dependiente, es una persona que padece varias enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, por lo que a su forma de ver se encontraba amparado con fuero de estabilidad laboral (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

## V. Descargos de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

Luego de analizar los argumentos expuestos por el accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado de ilegal, se advierte que los mismos están estrechamente vinculados, por lo que esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a **Eliades González**, como a continuación se expone.

### 5.1. Potestad Discrecional.

Nos oponemos a los argumentos expresados por el actor, puesto que según se desprende del Decreto de Personal No. 1703 de 30 de diciembre de 2020, acto acusado de ilegal:

*"Que el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, 'Que regula la Carrera Administrativa', contiene dentro del concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción la separación del cargo por pérdida de confianza..." (Cfr. foja 46 del expediente judicial).*

En este sentido y tal como lo explicó la entidad ministerial de salud en el acto que confirma su decisión, es decir la Resolución Administrativa No.130 de 11 de marzo de 2021:

*"...Que en lo que respecta al Decreto de Personal No. 1703 de 30 de diciembre de 2020, es importante señalar que dicho acto administrativo se apega a la estricta legalidad, toda vez que se fundamentó en el numeral 18 del artículo No. 629 y en el artículo No. 794 del Código Administrativo." (Cfr. foja 48 del expediente judicial).*

Así también, destacamos que a través de la Resolución arriba mencionada, indica lo siguiente:

*"...Que en lo atinente al debido proceso para los funcionarios sujetos al régimen de libre nombramiento y remoción, es de advertir, que para desvincular a estos servidores públicos, no es necesario que se invoque causal disciplinaria alguna, únicamente basta con notificarlo del acto administrativo y brindarle la oportunidad de defensa a través del correspondiente Recurso de Reconsideración, con lo que queda agotada la vía gubernativa (Cfr. Sentencia de 27 de agosto de 2018, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo Laboral, Corte Suprema de Justicia)." (Cfr. foja 48 del expediente judicial).*

En esa línea de pensamiento y tal como se aprecia de las constancias procesales, en el caso de **Eliades González**, la justificación legal establecida por el **artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de Junio de 1994**, que regula la Carrera Administrativa, modificada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, le es aplicable al recurrente ya que es facultad discrecional de la autoridad nominadora desvincular a los funcionarios que no pertenecen al referido régimen de allí que no era necesario instaurarle un procedimiento administrativo sancionador, al no tratarse de un servidor de carrera administrativa y por lo tanto no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.

Lo señalado en el párrafo que antecede, encuentra sustento los **artículos 300, 302 y 305 de la Constitución Política de Panamá**, ya que el accionante era un servidor que no está adscrito a ninguna carrera, tal como las normas lo establecen de la siguiente manera:

**"Artículo 300:** Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución. **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.**"(El resaltado es nuestro).

**"Artículo 302:** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, restituciones, cesantías y jubilaciones, serán determinados por la Ley.

Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de méritos. Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa."

**"Artículo 305:** Se instituyen las siguientes carreras en la función pública, conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa.
- 2 ...

La Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración." (el resaltado es nuestro).

De las disposiciones constitucionales arriba citadas es importante rescatar el principio de administración de personal recogido en el artículo 300 de la Constitución Política cuando señala que

"...Los servidores públicos se registrarán por el sistema de méritos...". Es fundamental señalar, que este principio alcanza a todos los servidores públicos sin excepción, que formen parte de las distintas carreras públicas instituidas por la Constitución o la Ley y así lo reconoce el artículo 305 del mismo cuerpo de normas superiores, cuando establece o crea algunas carreras públicas y señala expresamente que éstas se rigen "conforme a los principios del sistema de méritos".

En esa misma línea, el Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, en su artículo 2, (numerales 47 y 49), establece las diferentes clasificaciones de un funcionario, al servicio de los tres (3) órganos del Estado, el cual citamos a continuación:

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

...

**47. Servidores Públicos que no son de carrera:** Son los servidores públicos no incluidos en la carrera pública establecida en la Constitución Política o creadas por la ley, y en particular los excluidos en las carreras públicas por la Constitución Política.

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 Política.
4. De selección
5. En periodo de pruebas.
6. Eventuales.

**49. Servidores públicos de libre nombramiento y remoción.** Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por naturaleza de su función están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan.

..." (La negrita es nuestra).

Adicional a los artículos citados con anterioridad, debemos indicar que el acto acusado de ilegal, fue emitido conforme a la facultad discrecional que le es otorgada al **jefe del ejecutivo para desvincular de la Administración junto con el ministro del ramo**, pues quedó claro que los

servidores públicos de libre nombramiento y remoción no forman parte de ninguna carrera, por lo que se infiere que no están amparados por el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de Junio de 1994.

En un caso similar al que se analiza, el Tribunal en la Sentencia de nueve (9) de julio de dos mil veintiuno (2021), se pronunció en los siguientes términos:

“...  
 ...

En ese orden de ideas, consideramos pertinente señalar que el artículo 2 del Texto único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, que regula la Carrera Administrativa, define claramente a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, como aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no son parte de ninguna Carrera y que su nombramiento está sujeto a la confianza de sus superiores y la pérdida de ésta acarrea la remoción del puesto.

...

Bajo este análisis, resulta pertinente referirnos, que en el grupo de los servidores públicos que no son de Carrera, se encuentran los de elección popular, de libre nombramiento y remoción, de nominación regulada por la Constitución Política, de selección, en período de prueba y eventuales.

Al respecto, el citado Texto único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, que regula la Carrera Administrativa, define claramente a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción; establece los requisitos que deben cumplir los servidores públicos para ingresar a la Carrera Administrativa y adquirir ese estatus, siendo uno de los Derechos fundamentales, la estabilidad en el cargo, no pudiendo ser removido, salvo por las causas y motivos expresamente determinados en la normativa legal, previo cumplimiento de un Procedimiento Disciplinario.

Bajo este análisis, debemos destacar que, al darse la finalización de la relación laboral, la ex servidora pública, no se encontraba gozando del Derecho a la estabilidad laboral alcanzado por medio de alguna Ley formal de Carrera o por una Ley Especial, razón por la que la Administración podía 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, circunstancia que le permite a la Entidad dejar sin efecto el Acto de nombramiento no requiriendo un Procedimiento Administrativo Sancionador.

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, la autoridad, ejerció la facultad

conferida por la Constitución Política (art. 302) y la Ley correspondiente.

En ese sentido, el señor... 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 el mismo para ser funcionario de carrera administrativa. De manera pues, que al haber sido nombrado libremente, tal y como consta en el Resuelto de Personal No. 571 94(202-1-1)196 del 9 de diciembre de 1994 (que obra a foja 63 del expediente administrativo...), y al no estar su estabilidad sujeta a la 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. (...)' (Lo resaltado es de esta Sala)

De lo antes expuesto, resulta claro que, al no poseer..., el derecho a la estabilidad consagrado en la normativa correspondiente, queda a disposición de la Autoridad nominadora en ejercicio de su facultad discrecional según la conveniencia y la oportunidad.

...  
En consecuencia, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por Autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa No. 380 de 13 de agosto de 2019, emitida por la Lotería Nacional de Beneficencia, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se NIEGAN el resto de las pretensiones de la Demanda." (la negrita es nuestra).

En ese sentido, **Eliades González**, no aportó elementos que pudieran demostrar que el cargo que ejercía en el **Ministerio de Salud** pertenecía al régimen de Carrera Administrativa, por lo tanto, no estaba amparado bajo ninguna ley de carrera; de allí, que era un servidor público de libre nombramiento y remoción.

En esa misma línea, advierte este Despacho que el acto demandado se sustentó en la facultad que detenta el Presidente de la República, en su calidad de máxima autoridad administrativa, **para decidir sobre los nombramientos y remociones de los servidores cuyos cargos sean de libre nombramiento y remoción, sin que tal situación implique la infracción de los principios del debido proceso y estricta legalidad**, en cumplimiento con el contenido del artículo 629 (numerales 3 y 18) y 794 del Código Administrativo, veamos:

"**Artículo 629.** Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

...

3. Dirigir la acción administrativa nombrando y removiendo sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración.

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

"Artículo 794. La determinación del periodo 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" (Lo destacado corresponde a este Despacho).

Tal como hemos advertido y de las constancias procesales se desprende que, al momento en que fue expedido el Decreto de Personal No.1703 de 30 de diciembre de 2020, a través del cual se resuelve dejar sin efecto el nombramiento de **Eliades González**, del cargo de Asistente de Abogado I, este no poseía el estatus de servidor público incorporado a la Carrera Administrativa, como alega en su demanda, de ahí que ante la ausencia del derecho a la estabilidad que amparase al hoy accionante, el funcionario nominador no estaba obligado a iniciar un procedimiento administrativo para demostrar que el actor 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 al ministro poder emitir el acto impugnado.

Por tal motivo, para desvincular al recurrente no era necesario invocar causal alguna, tampoco que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario; ya que bastaba con notificarlo del decreto recurrido y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración y así poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa.

El ejercicio de la potestad que el numeral 6 del artículo 184 de la Constitución Política de Panamá, otorga al Presidente de la República, con la participación del ministro del ramo, ha sido objeto de numerosa jurisprudencia del Tribunal, ello, en concordancia con el artículo 629 del Código Administrativo, ha sido objeto de numerosa jurisprudencia del Tribunal. Ejemplo de la misma es la Sentencia de 25 de mayo de 2021, en la cual la Sala Tercera se manifestó en los términos que a continuación se citan:

"Cabe agregar que, en este caso, este Tribunal observa que entre las funciones que ejerce el Presidente de la República con el Ministro del ramo, se encuentra la estipulada en el artículo 184 (numeral 6) de la

Constitución Política que los 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.

Así las cosas, le compete a la autoridad nominadora no solo el nombramiento, sino también su remoción, según lo dispone el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, que establece:

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

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

En atención a lo dispuesto en la citada norma, el Presidente de la República, en conjunto con la Ministra de Desarrollo Social, se encontraban en la plena facultad para expedir el Decreto de Personal N 0244 de 14 de octubre de 2019, por medio del cual se dejó sin efecto el nombramiento de ... del cargo de Psicóloga I que ocupaba en dicho Ministerio.

En igual línea 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, con excepción de los fueros o protecciones laborales que la ley reconoce, 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." (Lo destacado es nuestro).

Sobre la figura de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, el Dr. Jaime Javier Jované Burgos nos indica que: *"La designación de estos funcionarios que no son de carrera quedará sujeta a la apreciación discrecional de méritos que así lo estime la autoridad nominadora que los vaya a contratar. Su nombramiento se lleva a cabo sin que medie convocatoria pública, y sin que rija el sistema de concursos u oposiciones, por lo que su remoción puede darse sin necesidad de que exista un procedimiento administrativo sancionador, toda vez que ingresaron a la entidad sin ningún tipo de procedimiento formal u ordinario para ello. De allí que la libre designación conlleva como reverso el libre cese discrecional del cargo. En pocas palabras, si el puesto de trabajo se obtuvo por libre designación, de igual manera el funcionario puede ser libremente removido del cargo. "* (JOVANÉ BURGOS, JAIME JAVIER (2019). Derecho Administrativo II. Editorial Sistemas Jurídicos, S.A. — Editorial Nomos, S.A.: Colombia, páginas 151-152).

5.2. Análisis sobre el argumento que manifiesta el actor al tener bajo su cuidado un familiar con enfermedad crónica.

En otro orden de ideas, el actor indica en el hecho noveno y décimo cuarto de su demanda, que es responsable de su señora madre, una adulta mayor de 85 años y que ésta padece de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas consagradas en la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018 (Cfr. fojas 7 y 43 del expediente judicial).

Al respecto de lo anterior alegado, esta Procuraduría debe advertir que el fuero laboral al que se refiere el reclamante, es aquél que ampara únicamente al servidor público por razón del padecimiento de una enfermedad que le produzca discapacidad laboral descrita en el artículo 1 de la Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018 y no a la madre de éste.

En este escenario este Despacho debe advertir, que se da una confusión sobre el fuero que protege a los servidores públicos que padecen enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, y por otro lado, el que tiene una persona que presenta una discapacidad, ya sea física, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral, según lo consagrado la Ley No. 42 de 27 de agosto de 1999.

De lo anterior indicado, es indispensable aclarar que no debe confundirse, el fuero laboral para aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzcan una discapacidad laboral establecida en la Ley No.59 de 2005, modificada por la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018, cuerpo legal que en su artículo 1 establece lo siguiente:

"Artículo 1: Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, 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).

Respecto de lo anterior, la ley es clara y advierte que toda documentación médica sobre alguna condición de salud debe contener claramente que ese padecimiento le produce una

discapacidad laboral; es decir, que dicha afección limite su capacidad de trabajo; y que, a su vez, éste haya sido del conocimiento de la entidad demandada previo a la fecha de la emisión del acto acusado de ilegal, razón por la cual no le asiste el derecho a la protección laboral en referencia, máxime cuando, el actor no presentó documentación que respaldara lo alegado, motivo por el cual la entidad que resolvió el recurso de reconsideración mantuvo la decisión.

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 8 de junio de 2021, bajo la ponencia del Magistrado Luis Ramón Fábrega, cuyo contenido medular señala lo siguiente:

“ ...

Y es que, en caso de que se hubiesen aducido como vulneradas disposiciones de la Ley 59 de 2005, lo cierto es que tampoco se hubiese comprobado la violación de las mismas, dado que la demandante no aportó ni adujo las pruebas a las que alude el artículo 5 de la misma, modificado por el artículo 5 de la Ley 25 de 19 de abril de 2018, el cual dice así: ‘La certificación de la condición física o mental de las personas que padecen enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas... que produzcan discapacidad laboral, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo...’, puesto que no hay tal certificación de la comisión interdisciplinaria ni el dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo de los padecimientos que presente la hoy recurrente, dado que, como hemos visto, solo consta una certificación que, además, no proviene de un médico especialista.

...

Las razones anteriormente anotadas son las que nos llevan a concluir que no prosperan los cargos de ilegalidad endilgados a los actos administrativos impugnados, por lo que, en consecuencia, no se accederá a las pretensiones formuladas por la parte actora en su demanda.

#### PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO SON ILEGALES** el Decreto de Personal No.106 de 16 de julio de 2019 y la Resolución Administrativa No.16 de 17 de julio de 2019, emitidos por..., ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, **NIEGA** el resto de las demás pretensiones formuladas en la demanda.” (La negrita es nuestra).

#### VI. Pago de salarios caídos.

En ese sentido, este Despacho se opone a todos los argumentos planteados por el actor, en virtud que el artículo 302 de la Constitución Política de la República instituye expresamente lo siguiente:

**"Artículo 302:** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascenso, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán **determinados por la Ley.**

..." (La negrita es nuestra).

Dentro del contexto anteriormente expresado, se colige que los derechos de los servidores públicos deben ser determinados a través de la Ley, de tal suerte que el Estado sólo puede reconocer el derecho a recibir el pago de salarios caídos, cuando ello se encuentre expresamente establecido en una ley formal; puesto que de lo contrario estaría infringiendo el principio de estricta legalidad, al cual deben ceñirse todas las actuaciones administrativas que realicen las entidades públicas.

En atención a lo indicado, el reclamo que hace el accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Eliades 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 17 de septiembre de 2019, que en su parte pertinente dice así:

"...  
Del examen íntegro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, la Sala Tercera debe señalar, en ejercicio de sus facultades legales, que en este caso en particular se circunscribe a determinar el alcance correcto de un acto de la administración con el fin prioritario de proteger de manera preventiva al principio de legalidad en los actos administrativos, que **al no existir norma legal alguna que permita el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios de la Zona Libre de Colón y luego reintegrados a sus cargos, dicha institución no está obligada al pago de los salarios caídos en esas circunstancias y en particular en el caso del acto administrativo cuyo sentido y alcance se ha solicitado.**

Como hemos podido observar en el presente caso no se cuenta con una ley que autorice este tipo de situaciones, razón por la cual este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita la parte actora..." (Lo resaltado es nuestro).

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal No. 1703 de 30 de

diciembre de 2020, emitido por Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Salud, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del accionante.

**VII. Pruebas.**

7.1. Se **objetan** por inconducentes e ineficaces, las pruebas documentales **visibles a fojas 63 a 69**, al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial.

7.2. Se **objeta** la prueba documental visible a foja 68 del expediente judicial, por no cumplir con lo establecido en el artículo 833 del Código Judicial.

7.3. Se **objetan** los reconocimientos de contenido y firma de Yaritzel Ríos y Enrique Domínguez, puesto que al ser documentos públicos se presumen auténticos; por consiguiente, no requiere que se realice tal diligencia para que los mismos surtan mérito probatorio dentro del presente proceso. Ello, en atención a lo que establecen los artículos 834, 835 y 836 del Código Judicial.

7.4. Se **objetan** los testimonios de Yaritzel Ríos, Directora Regional de Salud de San Miguelito y de Enrique Domínguez, Jefe del Departamento de Asesoría Legal de la entidad, ya que no se indica sobre cuál de los hechos: primero, segundo, tercero, etc., van a recaer tales declaratorias; elemento importante que transgrede lo establecido en el artículo 948 del Código Judicial e incide negativamente al momento de la práctica de las pruebas en el Tribunal.

7.5. Se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría en representación de la entidad demandada, la copia autenticada del expediente de personal de **Eliades González**, que guarda relación con este caso.

**VIII. Derecho.** No se acepta el invocado por el recurrente.

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Anasiris A. Polo Arroyo  
Secretaría General. Encargada.

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración