

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 050

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 13 de enero de 2025

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 1262542024.

La Doctora Kathia Lee Duque, actuando en nombre y representación de **Ana Lorena Mata Rodríguez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto de Recursos Humanos 121 del 21 de agosto de 2024**, emitido por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial de Turismo de Panamá**, 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:** 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. Los artículos 4 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que en su orden establecen que, los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esta Ley, sólo podrán ser despedidos o destituidos de su puesto de trabajo por causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo o, tratándose de servidores públicos, invocando para ello alguna causa justa previa en la Ley, de acuerdo a los procedimientos correspondientes; y por último, indica que la certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo (Cfr. fojas 7-12 del expediente judicial);

B. El artículo 54 de la Ley 15 de 31 de marzo de 2016, que adiciona el artículo 45-A a la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, 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 13-14 del expediente judicial).

C. Los artículos 34 52 (numeral 4) y 201 (numeral 31) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que informa el procedimiento administrativo general; normas que indican los principios que informan al procedimiento administrativo general, entre estos, objetividad, debido proceso y estricta legalidad; que se incurre en el vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos, cuando se dictan con prescindencia u omisión de trámites fundamentales que

impliquen la violación al debido proceso; que define el concepto de debido proceso legal (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial);

D. Los artículos 629 (numeral 18) y 794 del Código Administrativo, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, que señala que corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, remover los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción; y, que determina el 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 las ley (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

III. Antecedentes del caso.

3.1 Cuestión Previa.

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 Recursos Humanos No.121 del 21 de agosto de 2024**, emitido por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Ana Lorena Mata Rodríguez** del cargo que ocupaba como Arquitecto III (Supervisor), en dicha entidad (Cfr. foja 18 y reverso del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución Administrativa No.612-2024 de 20 de septiembre de 2024, que mantuvo en todas sus partes lo establecido en la decisión anterior. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la actora el 10 de octubre de 2024, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 19-22 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el **25 de octubre de 2024**, **Ana Lorena Mata Rodríguez**, mediante su apoderada judicial, 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 correspondiente pago de los salarios caídos desde el momento de su remoción, hasta la fecha en que se haga efectiva su restitución (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

3.2. Argumentos del demandante.

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de **Ana Lorena Mata Rodríguez** señala que, no se le respeto a su mandante que era una funcionaria que gozaba de estabilidad laboral, ya que tenía acreditado en su expediente de personal que reposa en la entidad demandada desde 2019, antes de su destitución, que sufre de una enfermedad crónica de las establecidas en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005 y sus modificaciones, le confiere “protección laboral por producirle discapacidad laboral”, por lo que no podía ser considerada como funcionaria de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 7-14 del expediente judicial).

En adición, la accionante señala, que sin respetar la estabilidad laboral de **Ana Lorena Mata Rodríguez**, el señor Presidente de la República, hizo uso de su potestad nominadora y procedió a dejar sin efecto el nombramiento de la demandante, partiendo del hecho que la funcionaria no gozaba de estabilidad laboral, en razón que la misma carecía de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designada en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora; es decir, que era una funcionaria de libre nombramiento y remoción; sin embargo, la actora además argumenta que solo podía ser destituida del cargo que ocupaba en el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, con fundamento en una causal prevista en la Ley Formal, debidamente comprobada, de ahí que considera que previo a su destitución se le debió realizar un procedimiento disciplinario establecido en la ley material, tal como lo establece la Ley 38 de 2000 (Cfr. fojas 14-16 del expediente judicial).

IV. De la pretensión de la actora y los descargos de esta Procuraduría en representación de los intereses de la entidad demandada.

Luego del análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que no le asiste la razón a la demandante**; en cuanto a la carencia de sustento

que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial** al emitir el acto objeto de reparo, que, en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas arriba mencionadas; sin embargo, las afirmaciones ensayadas por la actora con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento, según pasamos a explicar. Veamos.

4.1 De la desvinculación de la demandante.

Conforme advierte este Despacho, el acto demandado fue emitido por el Presidente de la República, quien en su calidad de máxima autoridad administrativa, **se encuentra facultado para remover o destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre nombramiento y remoción, sin que tal situación implique la infracción de los principios de debido proceso y estricta legalidad**, según se desprende del 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).

Tal como hemos advertido y de las constancias procesales se desprende que, al momento en que fue expedido el **Decreto de Recursos Humanos 121 del 21 de agosto de 2024**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Ana Lorena Mata Rodríguez** del cargo que ocupaba como **Arquitecto III (Supervisor)**, esta no poseía el estatus de servidora pública de Carrera Administrativa; 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 antes citado.

Por tal motivo, para desvincular a la ex servidora pública **no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurrieran 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, 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**, 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. foja 29 del expediente judicial).

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de siete (7) de junio de dos mil veintiuno (2021), señaló lo siguiente:

“...

Como quiera que la parte actora no ha podido acreditar a través de los correspondientes certificados o documentos que pertenecía a la carrera administrativa o una similar, la remoción o desvinculación de la administración pública por parte del Ministerio de Trabajo y desarrollo Laboral, no se considera un acto ilegal, toda vez que su decisión se fundamentó en el artículo 2 del texto Único de la Ley 9/1994.

...

En consecuencia, se niega la declaratoria solicitada por la parte actora en el sentido que se le reintegre de manera inmediata al cargo que ocupaba, en iguales condiciones y salarios, toda vez que **la decisión adoptada por la entidad pública se justificó como consecuencia del**

criterio de considerar al accionante, como un funcionario sujeto al sistema de libre nombramiento y remoción, por lo que la pérdida de confianza de sus superiores acarrea la consecuente desvinculación de la administración pública, ya que en el presente caso no se logró acreditar que el demandante hubiese ingresado al sistema de méritos, concursos, oposiciones para considerarle como servidor público de carrera administrativa o una carrera de similar categoría reconocida por la Constitución y la Ley.

...” (El énfasis es nuestro).

En ese orden de ideas, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis **se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley, 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 de la ahora demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino del ejercicio legítimo de la facultad discrecional de remoción con sustento en el hecho, “Que de acuerdo con el expediente de personal del (la) servidor(a) público(a) ANA MATA, que reposa en esta entidad gubernamental, éste(a) no ha sido incorporado(a) a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo”, y en adición se indica, lo siguiente: “...carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por la ley al haber sido designado(a) en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora.”, cumpliéndose así con el principio de motivación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas.**

En esa línea de pensamiento, debemos recalcar que la motivación del acto administrativo consiste en el deber que tiene la Administración Pública de exponer los elementos fácticos jurídicos necesarios que respalden la legitimidad y validez de sus decisiones, en este caso particular, la desvinculación de la ex servidora, la cual, **reiteramos, estuvo debidamente sustentada en la facultad discrecional de la autoridad nominadora**, de ahí que contrario a lo esbozado por la apoderada judicial de la accionante, el uso de la potestad que la ley le confiere al regente de la entidad para disponer del personal subalterno que no goza de estabilidad laboral en nada trasgrede sus garantías o derechos, ni

mucho menos lleva implícito la instauración obligatoria de un procedimiento disciplinario, por lo que no se han producido las infracciones de los preceptos que se citaron como violados.

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, involutivas 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).

Por otro lado, la actora manifiesta que igualmente se encuentra amparada por la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.

Dentro de este contexto, es preciso señalar que 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, establece que en los casos de servidores públicos amparados por dicha Ley, no se admitirá como causal de libre nombramiento y remoción, **salvo que se trate de funcionarios nombrados en cargos de confianza**; situación en la que se encontraba la ahora demandante cuando finalizó la relación laboral con la entidad demandada, ya que ocupaba el puesto de **Arquitecto III (Supervisor)**, **cargo que dado a la naturaleza y atribuciones era de confianza**, toda vez que es una de las posiciones de las cuales dispone el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial para nombrar a su personal inmediato encargado de asistirlo en su gestión, de acuerdo con el organigrama institucional, y delegarle el mando directo de la dirección correspondiente, por ende, tal como lo indica el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento**

Territorial en la resolución que resuelve el recurso de reconsideración en contra del acto que se acusa de ilegal, la señora **Ana Lorena Mata Rodríguez**, que la protección a la que hace referencia el artículo mencionado, no le aplica a la ex servidora pública, ya que la misma ejercía un cargo de confianza, puesto que se encontraba adscrita al Despacho Superior del señor Ministro en el periodo (2020-2024), como Asesora Técnica e incluso en diversas oportunidades se le designó como Viceministra de Ordenamiento Territorial, encargada, en virtud que era personal de confianza, tal como se desprende del Decreto No.83 de 27 de septiembre de 2022, publicado en la Gaceta Oficial Digital 29632-A de 28 de septiembre de 2022; y, el Decreto No.39 de 5 de abril de 2023, publicado en la Gaceta Oficial Digital 29755-A de 5 de abril de 2023. Por lo tanto, la ex servidora pública ejercía un cargo de confianza, que se enmarca dentro de la categoría de servidores públicos de libre nombramiento y remoción (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Por último, en cuanto al reclamo que hace la actora 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 **Ana Lorena Mata Rodríguez**, 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 diecinueve (19) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)**, que en su parte pertinente dice así:

“Por último, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por ...ARAÚZ, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que el pago en cuestión, 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 que exista una norma con rango de la Ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en este Negocio jurídico, pues no se evidencia que la Ley N°22 de 30 enero de 1961, contemple el pago de salarios caídos, razón por la cual se no puede acceder a los mismos...” (Lo resaltado es nuestro).

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** el **Decreto de Recursos Humanos 121 del 21 de agosto de 2024**, emitido por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial de Turismo de Panamá**, ni su acto confirmatorio, y en consecuencia, se nieguen las pretensiones del recurrente.

V. Pruebas.

5.1. Esta Procuraduría **objeta** los documentos presentados por la demandante que no cumplan con lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.

5.2. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente de personal de la accionante, cuyo original reposa en la entidad demandada.

VI. Derecho: No se acepta el invocado por el actor.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General