

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1135

Panamá, 8 de julio de 2024

Proceso Contencioso Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

La firma forense G & C Legal Consulting, actuando en nombre y representación de **Leonela del Carmen Jaén Romero**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No.D-02/2024 de 21 de febrero de 2024, emitida por la **Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF)**, y su acto confirmatorio, la Resolución ADM/RR/02-24 de 25 de marzo de 2024, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Expediente 539042024.

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.

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

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

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

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

La representación judicial de **Leonela del Carmen Jaén Romero** en el libelo de demanda, dirigido contra el acto administrativo acusado de ilegal, señaló que las normas legales infringidas son las siguientes:

**A.** El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece los principios de aplicación general que regulan los actos administrativos (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Aunado, la actora alegó lo que establece el artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en concordancia con los artículos 170, 200, numeral 4 y 201, numeral 43 de la misma excerta legal, que en su orden, regulan los supuestos que sancionan con nulidad absoluta los actos administrativos que incurran en vicios según lo que establece la Ley; el recurso de reconsideración y el efecto en que debe concederse; el Agotamiento de la Vía Administrativa al ser interpuesto el recurso de reconsideración o el de apelación, y el término Efecto suspensivo según lo que define la Ley, respectivamente.

**B.** El artículo 4 de 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", en concepto de violación directa, por omisión.

La actora alegó con relación al funcionario con enfermedades crónicas, que sólo podrá ser destituido por causa legal justificada y previa autorización de autoridad competente de acuerdo al procedimiento. Aunado, señaló que se vulneró el principio de aplicación progresiva de las sanciones disciplinarias, al aplicarse de forma directa la sanción de destitución, sin aplicarse progresivamente las otras sanciones consignadas en el Reglamento Interno de Personal (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial).

Asimismo, la demandante expone que el acto administrativo vulneró la norma legal antes citada, porque su poderdante goza de fuero laboral, protección y está amparado por el régimen

especial de estabilidad laboral. Además, señaló que la entidad demandada no tiene la potestad discrecional para remover y desvincular a su mandante, sino que estaba obligada a aplicar el Reglamento Interno de Personal mediante un Proceso disciplinario y sujeto a la aplicación de las sanciones de manera progresiva (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

### **III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.**

En el caso bajo estudio, la acción contencioso administrativa va dirigida contra la Resolución Administrativa No.D-02/2024 de 21 de febrero de 2024, expedida por la Directora General, de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), donde se dejó sin efecto el nombramiento de **Leonela del Carmen Jaén Romero** (Cfr. fojas 2 a 28 del expediente judicial).

Cabe observar que contra el acto administrativo antes citado, la accionante interpuso el recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución ADM/RR/02-24 de 25 de marzo de 2024, donde se confirmó en todas sus partes y se advierte que con ella se agota la vía gubernativa.

En vista de lo anterior, el día 23 de mayo de 2024 **Leonela del Carmen Jaén Romero** a través de su apoderada judicial, la firma forense G & C Legal Consulting, presentó ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la demanda que dio origen al proceso que ocupa la atención, donde lo que se demanda y solicitó es que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No.D-02/2024 de 21 de febrero de 2024, y su acto confirmatorio, aunado, que se ordene el reintegro inmediato de la demandante a su puesto de trabajo u otro análogo que no menoscabe su salario y sus funciones, además, que se ordene el pago de todos los derechos, prestaciones y salarios caídos que le corresponda desde el momento que se le notificó su destitución hasta su reincorporación, prestaciones en concepto de cuotas obreros-patronales en la Caja de Seguro Social y el restablecimiento de todos los derechos lesionados por el acto demandado, conforme lo que establece la Ley 151 de 24 de abril de 2020, que adicionó un artículo a la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, que garantiza el derecho social al salario dejado de percibir a las personas con enfermedades crónicas (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

En los hechos que sustentan la acción, la apoderada judicial de la demandante expone que el acto acusado dejó sin efecto el nombramiento de la servidora pública con enfermedades crónicas, vulnerando el Principio de debido proceso, pese a que la servidora pública con enfermedades crónicas goza de fuero laboral, protección o está amparada al régimen especial de estabilidad laboral, conforme lo que establece la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, en sus artículos 1, 2, 3, 4, 4A y 5 (Cfr. f. 5 del expediente judicial).

De la misma manera, la actora señaló que fue destituida de su empleo sin causal legal justificada, por tanto, se vulneró la garantía del debido proceso, por falta de aplicación de los artículos 34 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, al ser contradictorio con las normas aplicables como la Ley 59 de 2005 antes citada, y también con la Ley 42 de 27 de agosto de 1999 que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, en concordancia con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 27 (Cfr. f. 6 del expediente judicial).

Asimismo, la apoderada judicial alegó que su poderdante fue diagnosticada con enfermedad de hipertensión arterial leve, obesidad 3, insuficiencia vascular en ms inferiores, por medio de certificación médica emitida por el doctor Jorge Matos, la cual entregó a la Oficina de Recursos Humanos, por tanto, la entidad demandada vulneró la Ley 59 de 2005 antes mencionada, y también la Ley 42 de 1999, artículo 43 (Cfr. 6 del expediente judicial).

Aunado, la actora señaló que su cliente fue desvinculada de sus funciones sin seguirse Proceso disciplinario, conforme a las sanciones contenidas en el Reglamento Interno de manera progresivas y el debido proceso establecido en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, por tanto, tenía que acreditarse una causa justificada según lo exige la Ley 59 de 2005, en su artículo 4. Además, alegó que también se vulneró el Principio de debido proceso al aplicarse directamente la causal de destitución, a sabiendas de su estado de vulnerabilidad y de gozar de fuero laboral amparada en un régimen especial de estabilidad laboral (Cfr. fs. 6 y 7 del expediente judicial).

Una vez conocidos los argumentos expuestos por la apoderada judicial de **Leonela del Carmen Jaén Romero**, con miras a probar los cargos de ilegalidad formulados contra el acto

acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón a la accionante, por las siguientes consideraciones.

- **Análisis referente a la desvinculación.**

Al analizar las motivaciones y fundamentos legales que sustentan la Resolución Administrativa No.D-02/2024 de 21 de febrero de 2024, que es objeto de la demanda en cuestión, observa este Despacho que se basó en la facultad legal conferida a la directora general de la entidad demandada, de nombrar, promover, sancionar y destituir al recurso humano, conforme lo establece la Ley 14 de 23 de enero de 2009, artículo 20, numeral 9. De la misma manera, se advierte que se basó en la condición de servidora pública de libre nombramiento y remoción, conforme lo establece la Ley 9 de 1994 (Texto Único), en su artículo 2, por lo que el nombramiento está fundado en la confianza de sus superiores y que la pérdida de ella conlleva su remoción.

En este sentido, debemos destacar que otra circunstancia que es valorada en la Resolución Administrativa No.D-02/2024 de 21 de febrero de 2024, es que la servidora pública **Leonela del Carmen Jaén Romero** en cuanto a su nombramiento, que no está incorporada en la carrera administrativa y no posee ninguna otra condición que le asegure estabilidad en el cargo amparado por Ley especial; por lo que, estimó que el cargo está basado en la confianza de la autoridad nominadora.

Sobre el particular, es preciso señalar tal y como lo expuso la entidad demandada, que al verificar el estatus del cargo ostentado por la demandante, no consta que al mismo haya accedido a través de procedimiento o concurso de mérito, en consecuencia, incorporado a la carrera administrativa que le haya asegurado estabilidad laboral.

Conforme a lo anterior, este Despacho puede colegir que la demandante al no haber accedido al cargo público mediante concurso de mérito, se mantuvo bajo el estatus de libre nombramiento y remoción de la autoridad nominadora, por tanto, para proceder a su remoción, no era necesario invocar causal legal o incoar proceso disciplinario previo como presupuestos legales antes de proceder a su desvinculación.

Además, de las constancias procesales se desprende que la autoridad demandada, en la Resolución Administrativa No.D-02/2024 de 21 de febrero de 2024 que es el acto demandado, cumplió con los principios de legalidad y motivación que rigen los actos administrativos, aunado que le permitió a **Leonela del Carmen Jaén Romero** el pleno ejercicio al derecho de defensa por medio del correspondiente recurso de reconsideración, con lo cual agotó la vía gubernativa.

En efecto, al examinar la Resolución Administrativa No.D-02/2024 de 21 de febrero de 2024, que es el acto atacado, observamos que sirvió de fundamento y motivo para el acto de desvinculación, lo establecido en la Ley 9 de 1994 (Texto Único), artículo 2, referente al servidor público de libre nombramiento y remoción. Para mejor comprensión, nos remitimos a su contenido:

**“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.” (El resaltado es de la Procuraduría).

Bajo este panorama normativo, este Despacho no puede colegir que al expedirse la Resolución Administrativa No.D-02/2024 de 21 de febrero de 2024, que es objeto de la demanda, haya vulnerado las normas legales que invoca la demandante, por tanto, no revela vicios de

ilegalidad. Ello, al no acreditar la accionante que poseía estabilidad laboral al haber accedido al cargo mediante procedimiento o concurso de mérito, sino que su condición dentro de la institución demandada, se mantuvo bajo la categoría de libre nombramiento y remoción.

En caso similar al que ocupa la atención, la Sala Tercera mediante la Sentencia de nueve (9) de julio de dos mil veintiuno (2021), con respecto a la categoría de libre nombramiento y remoción, expuso:

“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) (El resaltado es de la Procuraduría).

En este marco, en el caso bajo análisis, es claro que la Resolución Administrativa No.D-02/2024 de 21 de febrero de 2024, que es el acto censurado, cumplió con el principio de legalidad y motivación, puesto que además establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, la autoridad nominadora sustentó con elementos fácticos que la desvinculación de la hoy demandante no es producto de la imposición de una sanción, sino que el ejercicio de la facultad discrecional que permitía emitir el acto de desvinculación. Por lo que, mal

puede alegarse que el acto administrativo acusado vulnera las normas legales que invoca la demandante.

- **Análisis referente al Recurso de Reconsideración y los argumentos de la enfermedad crónica alegada por la actora.**

Cabe observar que de las constancias procesales, se desprende que la actora fue notificada del acto administrativo originario, en su condición de funcionaria de libre nombramiento y remoción. De la misma manera, se advierte que a la servidora pública se le permitió el pleno ejercicio del derecho de defensa mediante el correspondiente recurso de reconsideración.

Pues bien, en los cargos de ilegalidad contra el acto administrativo demandando, la accionante también expone que entregó certificación médica, es decir, que debe constar en el expediente administrativo.

Al respecto, observa este Despacho que la autoridad demandada al resolver el correspondiente recurso de reconsideración, dentro de sus motivaciones expuso que de acuerdo con el reglamento interno (art. 92, numeral 22) que regula la institución, señala que es deber del funcionario actualizar en la oficina de recursos humanos sus datos personales de educación y otros de interés que deban reposar en su expediente personal.

Ahora bien, para sustentar su decisión la autoridad demandada en sus motivaciones argumentó que entre los datos de interés se encuentran las condiciones médicas, sin embargo, al momento de la desvinculación del cargo no constaban dentro del expediente administrativo de recursos humanos.

Conforme a lo anterior, la autoridad demandada al resolver el fondo del correspondiente recurso de reconsideración, luego de haber examinado el expediente administrativo con respecto a las condiciones médicas, estimó que al momento del acto de desvinculación no constaban en el expediente administrativo.

Al respecto, observa este Despacho que la certificación médica que se aportó con la demanda bajo estudio, tiene fecha de 26 de febrero de 2024, y fue recibida el día 28 de febrero de 2024 con sello de la oficina de recursos humanos de la institución. Por tanto, ello nos revela que en

la vía gubernativa la certificación médica fue aportada el día 28 de febrero de 2024, con posterioridad al acto de desvinculación, es decir, la Resolución Administrativa No.D-02/2024 de 21 de febrero de 2024, que es el acto administrativo demandado, por tanto, tal y como lo manifestó la autoridad demandada, no constaba en el expediente personal de la funcionaria.

Dentro de este contexto, este Despacho debe colegir que mal puede alegar la demandante de la enfermedad crónica, cuando de las constancias procesales se desprende que la certificación médica alegada no constaba en el expediente administrativo al momento del acto de desvinculación, máxime que era deber de la funcionaria mantener actualizado todo dato de interés como su condición médica.

Con todo, no hay que perder de vista que toda discapacidad laboral por el padecimiento de las enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, de conformidad con la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, deben ser acreditadas al menos por medio de dos (2) certificaciones médicas, conforme lo establece el artículo 5 de la excerta legal antes citada, que no constan en el expediente judicial.

Por otra parte, en lo referente al reclamo de la demandante respecto al pago de los salarios caídos, este Despacho debe colegir que es manifiestamente improcedente, toda vez que, para que ese derecho pueda ser reconocido, es necesario que sea reconocido expresamente en la Ley para acceder a lo pedido. Sobre este aspecto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), en su parte pertinente, expuso lo siguiente:

“...con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora (...) esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en reiterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de las 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, solo 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 el presente negocio jurídico.”


Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la **Resolución Administrativa No.D-02/2024 de 21 de febrero de 2024**, emitida por la **Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF)**, ni su acto confirmatorio, la Resolución ADM/RR/02-24 de 25 de marzo de 2024, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la actora.

#### **IV. Pruebas.**

**A.** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el presente caso, el cual se encuentra en la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF).

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**