



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, trece (13) de junio de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

La Licenciada Cinthya Patiño Martínez, actuando en nombre y representación de **JANETTE MORENO JIMENEZ**, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 992 de 1 de noviembre de 2019, dictado por el Ministerio de Seguridad Pública, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

La Demandante pretende la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Decreto de Personal No. 992 de 1 de noviembre de 2019, proferido por el Ministerio de Seguridad Pública, a través del cual se resolvió lo siguiente:

"DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Dejar sin efecto el nombramiento del servidor público **JANETTE MORENO JIMENEZ**, con Cédula de Identidad Personal N° 8-304-627, en el cargo de **INSPECTOR DE MIGRACIÓN II**, Código N° 8032032, Posición N° 1412, Salario Mensual de B/. 900.00 con cargo a la Partida N° G.001820401.001.001., contenido en el Decreto No. 390 del 25 de junio de 2014 y Decreto de Personal No. 197 del 14 de agosto de 2017.

ARTÍCULO SEGUNDO: Reconocer al servidor público sus prestaciones económicas que por ley le corresponden.

ARTÍCULO TERCERO: Se advierte al interesado que contra el presente Decreto sólo procede el Recurso de Reconsideración, del cual podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación.*

...*

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad del Acto Administrativo antes citado, la Accionante solicita que la Sala declare que se mantienen vigentes el Decreto No. 390 de 25 de junio de 2014 y el Decreto de Personal No. 197 de 14 de agosto de 2017, que le confirió el nombramiento en el cargo de Inspector de Migración II, que ordene al Ministerio de Seguridad Pública que se le reintegre en dicha posición, junto con el pago de las prestaciones laborales y salariales dejadas de percibir.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, sustenta la apoderada judicial de **JANETTE MORENO JIMENEZ** que mediante Decreto de Personal N° 390 de 25 de junio de 2014, se nombró a su mandante como funcionaria permanente en el Servicio Nacional de Migración en la posición de Inspector de Migración I, con salario mensual de seiscientos balboas (B/. 600.00); y que luego de cumplir con todos los requisitos establecidos para el Procedimiento Especial, fue acreditada como servidora pública de Carrera Migratoria.

Seguidamente, expone que mediante la Resolución No. 312 de 11 de julio de 2019, ratificó a los miembros del Consejo de Ética y Disciplina, acto administrativo que no fue informado a los funcionarios del Servicio Nacional de Migración, así como tampoco fue publicado en Gaceta Oficial.

Añade, que dicho organismo inició una investigación administrativa sobre todas las acreditaciones y homologaciones realizadas previamente, lo que conllevó a la emisión de la Resolución No. 576 de 11 de octubre de 2019, mediante la cual se dejó sin efecto el reconocimiento de **JANETTE MORENO JIMENEZ** como servidora pública de carrera migratoria, decisión confirmada por la Resolución No. 704 de 7 de noviembre de 2019, notificada a la Actora el 8 de noviembre de 2019.

Continúa señalando, que mediante el Decreto de Personal No. 992 de 1 de noviembre de 2019, el Ministerio de Seguridad Pública dejó sin efecto el nombramiento de **JANETTE MORENO JIMENEZ**, decisión contra la cual la prenombrada interpuso Recurso de Reconsideración, lo que conllevó a la emisión del Resuelto No. 190 de 12 de mayo de 2020, que mantuvo en todas sus partes el contenido del acto administrativo impugnado.

II. DISPOSICIONES LEGALES INVOCADAS COMO INFRINGIDAS POR LA PARTE ACTORA.

Estima la propulsora judicial, que el Decreto de Personal No. 992 de 1 de noviembre de 2019, vulnera las siguientes normas:

- Los artículos 34, 155 (numeral 1) y 201 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, "*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*", que disponen, respectivamente, que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con apego a los Principios del Debido Proceso y Estricta Legalidad; sobre la motivación de los actos administrativos que afecten derechos subjetivos; y el concepto de Acto Administrativo;
- El numeral cuatro (4) del Capítulo Segundo de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Ciudad de Panamá, celebrada en la Ciudad de Panamá 18 y 19 de octubre de 2013, que indica que el Principio de Racionalidad se extiende a la motivación y argumentación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas, especialmente en el marco del ejercicio de las potestades discrecionales;
- El artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante Ley 15 de 28 de octubre de 1977, que establece las garantías judiciales que le asisten a toda persona;

- El artículo 6 (numeral 1) de la Ley 21 de 22 de octubre de 1992, que *"aprueba el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador"*, suscrito en San Salvador, el 17 de noviembre de 1988, que expresa que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada;

- El artículo 114 del Reglamento Interno del Servicio Nacional de Migración, adoptado mediante Resolución N° RI-001-2015 de 14 de diciembre de 2015, publicado en Gaceta Oficial número 27931-A de 18 de diciembre de 2015, que señala que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por el incumplimiento de sus deberes; y

- El artículo 43 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, *"por la cual se establece la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad"*, de conformidad con las modificaciones correspondientes, que señala que el trabajador cuya discapacidad haya sido diagnosticada por autoridades competentes, tendrá derecho a permanecer en su puesto de trabajo, y de no poder ejercerlo, a que se tomen las medidas para lograr su readaptación profesional, sin menoscabo de su salario.

III. INFORME DE CONDUCTA.

El Ministro de Seguridad Pública, por medio de la Nota No. 0754-20 de 30 de octubre de 2020, remitió a esta Superioridad el Informe Explicativo de Conducta, en el que indicó que la destitución de la señora **JANETTE MORENO JIMENEZ**, tiene su fundamento en el artículo 300 de la Constitución Política; en concordancia con el artículo 629 del Código Administrativo y el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994.

Que la Accionante interpuso un Recurso de Reconsideración en contra del Decreto de Personal No. 992 de 1 de noviembre de 2019, el cual fue decidido por medio del Resuelto No. 190 de 12 de mayo de 2020, que resolvió mantener lo

dispuesto en el acto administrativo principal (Cfr. foja 47 del Expediente judicial).

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El señor Procurador de la Administración, a través de la Vista N°1135 de 26 de agosto de 2021, solicita a la Sala Tercera que se declare que no es ilegal el Decreto de Personal No. 992 de 1 de noviembre de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la Accionante.

En este contexto, luego de exponer unos breves antecedentes del caso, manifiesta el Representante del Ministerio Público que el acto objeto de controversia tuvo su fundamento en la potestad 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 mediante un concurso de méritos o encontrarse amparado por alguna Ley especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 629 del Código Administrativo (Cfr. fojas 66-70 del Expediente Judicial).

Aunado a lo anterior, sostiene el Procurador que **JANETTE MORENO JIMENEZ** no se encontraba amparada por el derecho a la estabilidad en el cargo, inherente de los servidores públicos de carrera; consideraciones que fueron debidamente enunciadas en el acto administrativo demandado, dando efectivo cumplimiento al Principio de Debida Motivación y Derecho de Defensa (Cfr. fojas 71-73 del Expediente Judicial).

Agrega, que en relación al fuero por discapacidad invocado por la apoderada judicial de **JANETTE MORENO JIMENEZ**, el mismo fue alegado de manera confusa, ya que el mismo se dio con sustento al padecimiento de una enfermedad crónica, presupuesto que se compadece con lo establecido en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005; condición de salud que vale la pena señalar no fue acreditada por la Recurrente (Cfr. fojas 74-75 del Expediente Judicial).

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Mediante la Vista Número 1482 de 21 de octubre de 2021, el Procurador de

la Administración, mantiene la opinión expresada en la Vista N°1135 de 26 de agosto de 2021, y, sin mayores argumentos adicionales, insiste que se declare que no son ilegales los actos administrativos impugnados (Cfr. fojas 105-111 del Expediente Judicial).

Por su parte, la apoderada judicial de **JANETTE MORENO JIMENEZ**, no presentó escrito alguno.

VI. DECISIÓN DE LA SALA.

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, procede la Sala a realizar un examen de rigor.

➤ Competencia del Tribunal.

De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 206 (numeral 2) de la Constitución Política de Panamá, en concordancia con el artículo 97 (numeral 1) del Código Judicial, se establece como competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de los Decretos, Órdenes, Resoluciones o cualesquiera Actos, sean generales o individuales, que se acusen de ilegales, sustento jurídico que le permite a esta Corporación conocer de la Demanda bajo estudio.

➤ Acto Administrativo Objeto de Reparó.

El Acto Administrativo que se impugna, lo constituye el Decreto de Personal N° 992 de 1 de noviembre de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, a través del cual se resolvió dejar sin efecto el nombramiento de **JANETTE MORENO JIMENEZ**, en el cargo que ocupaba como Inspector de Migración II, que ocupaba en dicha Institución.

➤ Sujeto Procesal Activo.

En el negocio jurídico en estudio, la Licenciada Cinthya Patiño Martínez comparece al Tribunal actuando en nombre y representación de **JANETTE MORENO JIMENEZ**, cuyas generales se encuentran descritas en el poder conferido.

➤ **Sujeto Procesal Pasivo.**

Lo constituye el Ministro de Seguridad Pública, representado por el Procurador de la Administración, quien en ejercicio del rol consagrado en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, actúa en defensa de la legalidad del acto administrativo impugnado.

Frente a este escenario jurídico, esta Magistratura advierte que la apoderada judicial de quien recurre censura de ilegal el acto administrativo proferido por la Entidad demandada, alegando que dicha decisión vulnera las siguientes disposiciones legales:

- Respecto al artículo 34 de la Ley 38 de 2000; el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el artículo 6 (numeral 1) de la Ley 21 de 22 de octubre de 1992, que *"aprueba el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador*, y el artículo 114 del Reglamento Interno del Servicio Nacional de Migración; alega fueron violados de manera directa por omisión; ya que no se instauró un Procedimiento Disciplinario que conllevara a la destitución de la Actora, así como tampoco se le concedió el efecto suspensivo al Recurso de Reconsideración promovido por la Accionante contra el acto que contenía su desacreditación.

Añade, que se designaron a los miembros del Consejo de Ética y Disciplina, sin comunicarlo de forma previa a los funcionarios de la Entidad; pretermisiones que acarrearán una flagrante trasgresión del Principio del Debido Proceso.

- En lo que refiere a los artículos 155 y 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; y el numeral 4 del Capítulo Segundo de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, considera fueron conculcados de forma directa, por omisión, sustentando los cargos de infracción en que dicha decisión no cumple con el Principio de la Debida Motivación que debe regir todas las actuaciones administrativas, pues no se hizo una descripción clara y detallada de los antecedentes del procedimiento de

desacreditación de su condición de funcionaria de Carrera Migratoria que permitieran su posterior remoción del cargo que ocupaba; actuación que atenta contra su derecho al trabajo.

- Concerniente al artículo 43 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, considera la Accionante que dicho precepto fue quebrantado por el acto administrativo demandado, ya que para los casos como el de la señora **JANETTE MORENO JIMENEZ**, con padecimientos de Hipertensión Arterial, Diabetes Mellitus Tipo II y Bocio Difuso, se ve restringida la potestad discrecional de la Autoridad nominadora; por ende, se ha violentado el Principio del Debido Proceso; ya que era imperante la realización de un Procedimiento Disciplinario fundamentado en una causal de destitución establecida en la Ley.

- **Problema Jurídico Planteado por la Recurrente.**

Advierte el Tribunal que las disconformidades de la apoderada judicial se dirigen, medularmente, a las omisiones incurridas por parte del Ministerio de Seguridad al desvincular a la Demandante, sin tomar en cuenta que resultaba imperante la instauración de un Procedimiento Disciplinario por ser funcionaria de Carrera Migratoria al momento en que fue removida del cargo, así como también motivar en debida forma el Decreto de Personal No. 992 de 1 de noviembre de 2019.

Rebate igualmente, que no se le haya informado a su mandante sobre la conformación de los miembros del Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración; y que la Entidad demandada haya pretermitido el fuero por discapacidad que le asiste a la señora **JANETTE MORENO JIMENEZ** en razón de sus padecimientos.

Previo a determinar si le asiste o no a la razón a la parte recurrente, esta Magistratura considera pertinente evaluar el historial laboral de quien acciona.

- **Desvinculación de la Accionante.**

Advierte el Tribunal que, de conformidad con las piezas que conforman el expediente de personal, **JANETTE MORENO JIMENEZ**, por medio del Decreto

de Personal No. 576 de 24 de mayo de 2013, fue nombrada, eventual, en el cargo de Inspector de Migración I en el Servicio Nacional de Migración (Cfr. foja 39 del expediente administrativo).

Consta igualmente, que mediante el Decreto de Personal No. 390 de 25 de junio de 2014, se le reconoció a **JANETTE MORENO JIMENEZ** el cambio de estatus de eventual a permanente, del cual tomó posesión ese mismo día (Cfr. fojas 53 y 54-56 del expediente administrativo).

Posteriormente, por medio de la Resolución 929-A de 14 de octubre de 2016, el Sub Director General de Migración, en conjunto con la Jefa de la Unidad de Recursos Humanos, confirieron a **JANETTE MORENO JIMENEZ**, su condición de servidora pública incorporada al Régimen de Carrera Migratoria, en el cargo de Inspector de Migración II (Cfr. fojas 210 y 211 del expediente administrativo).

Luego de ello, a la señora **JANETTE MORENO JIMENEZ**, a través del Resuelto de Personal No. 197 de 14 de agosto de 2017, se le aplicó un ascenso al cargo de Inspector de Migración II, tomando posesión del mismo el 16 de septiembre de 2017 (Cfr. fojas 91 y 92-94 del expediente administrativo).

No obstante, mediante la Resolución 576 de 11 de octubre de 2019, **se dejó sin efecto** la Resolución 929-A de 19 de octubre de 2016, y se canceló el cargo y el reconocimiento de **JANETTE MORENO JIMENEZ** como servidora pública de Carrera Migratoria, decisión que si bien fue reconsiderada por la Accionante, la misma fue mantenida a través de la Resolución No. 704 de 7 de noviembre de 2019; que le fue notificada a la Demandante el 8 de noviembre de 2019, **quedando en firme la desacreditación de la prenombrada, al no constar que la misma fue impugnada ante esta instancia jurisdiccional** (Cfr. fojas 207-209 y 230-232 del expediente administrativo).

En virtud de lo anterior, el Ministro de Seguridad Pública, mediante el Decreto de Personal N° 992 de 1 de noviembre de 2019, resolvió dejar sin efecto

el nombramiento de **JANETTE MORENO JIMENEZ**, en el cargo que ocupaba como Inspector de Migración II en dicha institución.

Abordado lo anterior, debemos indicar que, en el engranaje de la Administración Pública, la estabilidad laboral puede ser adquirida por el servidor público, ya sea porque su ingreso se dio en estricto cumplimiento de los requisitos y procedimientos exigidos en la Ley, de conformidad con lo estipulado, en este caso, para el sistema de Carrera Migratoria.

Igualmente, la inamovilidad en el puesto de trabajo puede ser reconocida, excepcionalmente, en los casos en que el propio ordenamiento jurídico así lo reconoce; es decir, en los que la Ley otorgue una protección laboral producto de una condición inherente al funcionario, que haya sido acreditada, como lo es el fuero por discapacidad invocado.

En el caso bajo examen, uno de los aspectos rebatidos por la parte actora gravitan en que al momento en que fue desvinculada aún era funcionaria de Carrera Migratoria; no obstante, sin adentrarnos a un examen de legalidad de un acto distinto al de este Proceso, de las constancias procesales se desprende claramente que la señora **JANETTE MORENO JIMENEZ** fue desacreditada de la Carrera Migratoria por medio de la Resolución 576 de 11 de octubre de 2019, **decisión que fue confirmada por la Resolución 704 de 7 de noviembre de 2019. Esta última le fue notificada personalmente a la Actora el 8 de noviembre de 2019**, por lo que desde ese momento surtió sus efectos, gozando así de presunción de legalidad al no haber sido impugnada ante esta sede jurisdiccional.

Ahora bien, de conformidad con las piezas probatorias allegadas al Proceso, se advierte que la señora **JANETTE MORENO JIMENEZ** fue desvinculada del Ministerio de Seguridad Pública a través del Decreto de Personal No. 992 de 1 de noviembre de 2019, **el cual le fue notificado a la prenombrada el 8 de noviembre de 2019**, mantenido por el Resuelto No. 190 de 12 de mayo de 2020, cuya notificación fue el 28 de agosto de 2020.

Lo expuesto pone de manifiesto que, al 8 de noviembre de 2019, momento en que se le notificó a la Actora del Decreto de Personal N° 992 de 1 de noviembre de 2019, objeto de reparo, ya se encontraba en firme su desacreditación como servidora pública de Carrera Migratoria, lo cual se hizo efectivo el mismo 8 de noviembre de 2019, al habersele notificado personalmente dicha decisión, lo que conllevaba a que surtiera sus efectos de forma inmediata; de ahí que carece de asidero fáctico lo esgrimido por la apoderada judicial respecto al status laboral que ostentaba su representada a la fecha en la que fue desvinculada del Ministerio de Seguridad Pública.

Así las cosas, **JANETTE MORENO JIMENEZ** ya había sido desacreditada de su condición de funcionaria de Carrera Migratoria, al momento en que fue removida del cargo que ocupaba en el Ministerio de Seguridad Pública, en consecuencia, no gozaba de estabilidad laboral como erróneamente afirma.

Ahora bien, como quiera que se evidencia que la prenombrada no era servidora pública de Carrera Migratoria al momento en que se le desvinculó de la posición que ocupaba como Inspector de Migración II, corresponde analizar si procede o no el fuero de discapacidad invocado como supuesto restrictivo a la potestad discrecional de la Autoridad nominadora.

- **Fuero por Discapacidad consagrado en la Ley 42 de 27 de agosto de 1999 "por la cual se establece la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad".**

En otro orden de ideas, arguye la Accionante que el acto administrativo impugnado desconoció el fuero por discapacidad consagrado en la Ley 42 de 1999, basándose en los padecimientos crónicos que le aquejan.

Al respecto, debemos señalar que la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, forma parte del marco regulatorio que crea una política de Estado encaminada a garantizar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en el ámbito laboral, salud, educación, vida familiar, recreación, deportes, cultura, entre

otros, obligando no solo al Estado, sino a la sociedad a ajustarse a los derechos, necesidades y aspiraciones de las personas con discapacidad.

A fin de adentrarnos al análisis jurídico del fuero en comento, consideramos necesario señalar lo dispuesto en el artículo 3 (numeral 4) de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999; en concordancia con lo establecido en el artículo 80 del Decreto Ejecutivo 36 de 11 de abril de 2014 *"que aprueba la Reglamentación 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"*; el artículo 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016 *"que reforma la Ley 42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidades"*; y los artículos 2 y 3 del Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015, *"que modifica el reglamento de 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 Decreto Ejecutivo N° 36 de 11 de abril de 2014"*, que en su contenido indican:

Ley 42 de 27 de agosto de 1999

Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos se definen así:

...
4. Discapacidad. Alteración funcional, permanente o temporal, total o parcial, física, sensorial o mental, que limita la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal en el ser humano.
...

Decreto Ejecutivo 36 de 11 de abril de 2014

Artículo 80. El artículo 55 del Decreto Ejecutivo N°88 de 12 de noviembre de 2002, queda así:

Artículo 55. La capacidad residual y contraindicaciones laborales del trabajador o del servidor público, será diagnosticada por el Ministerio de Salud o la Caja de Seguro Social, quienes, además, deberán determinar el grado de capacidad residual de trabajo de la persona.

...
Corresponderá a la Secretaría Nacional de Discapacidad certificar la discapacidad, conforme al procedimiento establecido para este efecto.
..."

Ley 15 de 31 de mayo de 2016

Artículo 54. Se adiciona el artículo 45-A a la Ley 42 de 1999, así:

Artículo 45-A. La persona con discapacidad, padres, madres, tutor, o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido ni desmejorado en su posición o salario, salvo que el empleador o superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral.

En los casos de servidores públicos no se admitirá como causal el libre nombramiento y remoción, salvo que se trate de funcionarios nombrados en cargos de confianza.

Los servidores públicos que ocupen cargos que sean declarados insubsistentes serán nombrados en otra posición dentro de la respectiva institución.

Los trabajadores con discapacidad gozarán de estabilidad laboral, por lo que sus empleadores deberán asegurar su inclusión en la planilla laboral permanente de la empresa o institución correspondiente, una vez hayan aprobado el periodo probatorio.*

Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015

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 legales establecidos.*

Artículo 3. El numeral 6 del artículo 9 del Reglamento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, queda así:

Artículo 9. Las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad tendrán las siguientes funciones:

- ...
- 6. Determinar el tiempo de validez del certificado de discapacidad, considerando la edad, condición de salud, nivel de funcionamiento y los parámetros máximos de validez establecidos en la presente reglamentación.
- ...

De una lectura de los preceptos normativos citados, se desprende con claridad qué se entiende por discapacidad y los tipos de discapacidad que identifica la Ley 42 de 1999, pudiendo ser ésta de índole física, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral, así como también el derecho a la estabilidad laboral de la que gozan las personas una vez dicha condición de salud **haya sido acreditada y dictaminada por el Ente correspondiente bajo los estamentos y procedimientos que la Ley prevé.**

Bajo este marco de ideas, esta Sala considera que la Accionante no ha comprobado fehacientemente que los padecimientos alegados en su Demanda, consistentes en *"Hipertensión Arterial, Diabetes Mellitus Tipo II y Bocio Difuso"* fueran determinados por los diagnósticos que la Ley exige, esto es un dictamen

de las contraindicaciones laborales que pudiese tener, el cual de conformidad con el artículo 80 del Decreto Ejecutivo 36 de 11 de abril de 2014, le corresponde realizar preliminarmente a la Caja de Seguro Social o el Ministerio de Salud, a fin que, posteriormente, **la Secretaría Nacional de Discapacidad**, por conducto de sus Juntas Evaluadoras, **certifiquen la discapacidad** y el tipo, según sea el caso.

Lo anterior es así, puesto que al efectuar una minuciosa revisión de las pruebas contenidas en el Expediente Judicial, así como también de las piezas que obran en el Expediente de Personal, esta Sala observa que si bien se aprecia una certificación médica visible a foja 43 del Expediente, la cual lo cierto es que tomando en cuenta la naturaleza de los padecimientos alegados **así como la normativa invocada por la activadora judicial**, la misma no constituye la certificación que debe emitir una Junta Evaluadora de la Discapacidad en la que acorde a los criterios establecidos en el Decreto Ejecutivo 36 de 11 de abril de 2014, se haya consignado una discapacidad visceral o física bajo el esquema de alteraciones correspondientes que describa su perfil de funcionamiento y permita corroborar la deficiencia de la función corporal que conlleve a que, en efecto, la Demandante se encontrara amparada por el Fuero invocado.

Realizadas las anteriores acotaciones, este Tribunal observa que, en efecto, la Institución, en el considerando del Decreto de Personal No. 992 de 1 de noviembre de 2019, expresó las razones que conllevaron a que se dejara sin efecto el nombramiento de **JANETTE MORENO JIMENEZ**, al indicársele que era una funcionaria de libre nombramiento y remoción; decisión que se llevó a cabo con sustento en la potestad discrecional que tiene la Autoridad Nominadora para llevar a cabo estas acciones de personal en la Administración Pública al no poseer la prenombrada *"ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo"* (Cfr. foja 33 del Expediente Judicial).

En virtud de lo expuesto, al haber sido desacreditada su incorporación como servidora pública de Carrera Migratoria y no encontrarse bajo el amparo de alguna protección laboral especial, **JANETTE MORENO JIMENEZ** era una

funcionaria de libre nombramiento y remoción **sujeta a la potestad discrecional de la Autoridad Nominadora**, por lo que, para proceder con su desvinculación no se requería la instauración de un Procedimiento Disciplinario o Administrativo previo.

Bajo este contexto, le compete a la Autoridad nominadora no solo el nombramiento de su personal, sino también su remoción, según lo dispone el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, que faculta al Presidente de la República, en conjunto con el Ministro del ramo, en este caso el Ministro de Seguridad Pública, quienes se encontraban en la plena facultad para expedir el Decreto de Personal N° 992 de 1 de noviembre de 2019, por medio del cual se dejó sin efecto el nombramiento de **JANETTE MORENO JIMENEZ** del cargo de Inspector de Migración II que ocupaba en dicha dependencia.

En este orden de ideas, la Sala ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la estabilidad en el cargo de los servidores públicos del Servicio Nacional de Migración, expresando lo siguiente:

Por lo tanto, no se cumplió con lo establecido por la norma, ya que no existe en el expediente, ninguna certificación expedida por este organismo que acredite al señor Manuel Ábrego, como servidor público de carrera migratoria. A razón de lo anterior, no puede asignársele al Señor Ábrego la condición de servidor público de carrera, por lo cual no goza del derecho a la estabilidad consignado en el artículo 104 del Decreto Ley 3 de 2008, ni de los beneficios otorgados para los servidores públicos de carrera administrativa, en los artículos 138 y 158 de la Ley 9 de junio de 1994.

Asimismo, en cuanto al tema de la estabilidad, la jurisprudencia reiterada de la Sala, expone que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una ley formal de carrera, o se adquiere a través de una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición del cargo queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.

El sustento de lo anotado se encuentra en los artículos 300, 302 y 305 de la Constitución Nacional, en los cuales se dispone que el derecho a la estabilidad debe ser regulado mediante una ley formal, que establezca una carrera pública o que establezca una situación especial de adquisición del derecho, y está condicionado a los méritos al servidor público, a la competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de deberes.

Por consiguiente, al no poseer el señor Manuel Ábrego, el derecho a la estabilidad consagrado en la normativa correspondiente, queda a disposición de la autoridad nominadora en ejercicio de su facultad discrecional y 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

131

discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

En cuanto al artículo 629 del Código Administrativo igualmente, no se encuentra probado el cargo de violación por indebida aplicación del citado artículo, ya que el funcionario es de libre nombramiento y remoción, del Ministerio de Gobierno y Justicia, en su facultad discrecional, como lo hemos indicado con anterioridad.

En virtud de lo anterior, no se encuentran probados los cargos de ilegalidad impetrados a los artículos 104, numeral 1 del Decreto Ley No.3 de 22 de febrero de 2008, el artículo 3, numeral 11 del Decreto Ejecutivo No.40 de 16 de marzo de 2009, el párrafo del artículo 100 del Decreto Ejecutivo No.40 de 16 de marzo de 2009, el artículo 138 y 158 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 y el artículo 629, numeral 18 del Código Administrativo.

En consecuencia los Magistrados que integran la Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARAN QUE NO ES ILEGAL, el Decreto de Personal 233 de 16 de julio de 2009, emitido por el Ministerio de Gobierno y Justicia, así como tampoco lo es la negativa tácita por silencio administrativo y por lo tanto NO ACCEDEN a las pretensiones del demandante.¹

• **Resolución que designa al Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración.**

El otro punto rebatido por la Recurrente, radica en que no se le notificó de la designación de los miembros del Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración, así como tampoco se publicó en Gaceta Oficial.

Al respecto, esta Judicatura debe aclarar que, de conformidad con lo expuesto por la Demandante en su Libelo, por medio de la Resolución No. 312 de 11 de julio de 2019, se designa a los integrantes del Comité de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración; no obstante, debemos advertir que esa actuación de la Administración **no constituye el Acto objeto del examen de legalidad en el negocio jurídico en estudio.**

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, esta Magistratura considera conveniente explicar que la emisión de la Resolución No. 312 de 11 de julio de 2019, que designó el Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración, se dio en aras de garantizar la efectiva formalización de lo estipulado en el Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015, que reglamenta la Carrera Migratoria.

En este sentido, la Resolución No. 312 de 11 de julio de 2019, se trató de

¹ Sentencia de 22 de julio de 2014 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

un Acto Administrativo de efectos particulares que tuvo como finalidad la designación de los servidores públicos que integraron el Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración, **por un periodo determinado**, decisión en la que se efectuó la comunicación respectiva a cada uno de sus miembros respecto a las funciones en ella delegadas, y que vale destacar, no guardan relación directa con el contenido del Decreto de Personal No.992 de 1 de noviembre de 2019, objeto de estudio.

Por otra parte, con la finalidad de pronunciarnos sobre todas disconformidades planteadas por la activadora judicial, en lo que refiere a los presuntos vicios en el procedimiento de desacreditación de **JANETTE MORENO JIMENEZ** de su condición de servidora pública de Carrera Migratoria, esta Sala debe aclarar que dicha decisión constituye un acto administrativo distinto al sometido a control de legalidad en esta causa (Resolución 576 de 11 de octubre de 2019); por lo que le correspondía a la Actora impugnar dicha Resolución mediante una Acción de Plena Jurisdicción autónoma a la ensayada en el proceso objeto de análisis.

Finalmente, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por **JANETTE MORENO JIMENEZ**, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones 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 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.

Toda vez que los cargos de violación alegados por la parte actora no acreditan la ilegalidad del Decreto de Personal N°992 de 1 de noviembre de 2019, que se recurre, no es procedente declarar la nulidad del acto ni acceder a las consecuentes declaraciones solicitadas.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la



133

Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal N°992 de 1 de noviembre de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se niegan el resto de las pretensiones.

NOTIFÍQUESE,

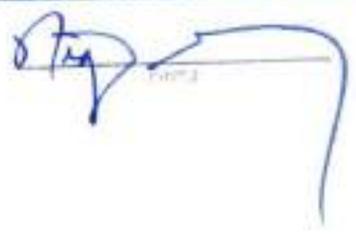

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 16 DE Junio DE 20 22
A LAS 8:22 DE LA Mañana
A Procurador de la Administración



Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1422 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 14 de junio de 2022

