



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, diecinueve (19) de agosto de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

La licenciada Kathia Lee Duque, actuando en nombre de **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ**, presenta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos No.121 de 21 de agosto de 2024, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

I. DEL ACTO DEMANDADO Y EL LIBELO.

Por medio de la acción de personal, cuya nulidad se pretende, el regente del Ministerio de Vivienda resuelve “dejar sin efecto el nombramiento” de **ANA MATA**, en el cargo de Arquitecto III (Supervisor), cargo 5012023, Posición 90022 y salario mensual de tres mil ochocientos balboas (B/.3,800.00), con fundamento en el artículo 629 del Código Administrativo y demás normas que regulan la relación laboral del personal que carece de estabilidad en el cargo. A su vez, le reconoce las prestaciones económicas que por ley le corresponden (f. 18 expdte. contencioso).

En desacuerdo con dicha terminación, la señora **ANA LORENA MATA**, pide a su superior jerárquico reconsiderar, arguyendo estabilidad laboral, ya que cuenta con una Certificación de la Secretaría Nacional de Discapacidad,

que determina su condición de salud especial, por lo que está amparada por el artículo 45-A de la Ley 42 de 1999, adicionado por la Ley 15 de 2016, mas no sujeta a la facultad discrecional de la autoridad nominadora. Luego del examen de los argumentos planteados, a través de la Resolución Administrativa 612-2024 de 20 de septiembre de 2024, quien preside la entidad regente del ordenamiento territorial en nuestro país, mantiene en todas sus partes, el contenido del Decreto de Recursos Humanos No.121 de 21 de agosto de 2024 (fs. 19-27 ibídem).

La postura invariable y/o definitiva que adopta el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en perjuicio de la señora **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ**, origina la impugnación de la acción de personal ante la jurisdicción contencioso-administrativa, mediante un libelo en el que los hechos se inician advirtiendo el inicio de funciones, en febrero de 2014, en el cargo de Arquitecto III (Supervisor), Posición 90022, en donde se mantuvo, hasta que se deja sin efecto su nombramiento, pese a su desempeño con honestidad, esmero y apego a las normas, siempre velando por los intereses de la institución.

De seguido, la apoderada judicial alude al padecimiento de la demandante que origina la concesión del carné y Certificación de Discapacidad por SENADIS, y advierte su debida comunicación a la Dirección de Recursos Humanos con el objetivo de que incorporara esta documentación a su expediente de personal. Adiciona, que cualquier otra función que haya podido desempeñar a lo largo de los diez (10) años de servicios, fue meramente temporal, en calidad de encargada y que a la fecha de dejarse sin efecto su nombramiento no ostentaba ninguno de ellos.

Basado en ambos aspectos, la accionante sostiene que la normativa especial en materia de fueros o protecciones a los trabajadores, prevalece sobre la facultad discrecional, ya que su finalidad es garantizar la seguridad de los empleados que se encuentran bajo alguna de las condiciones médicas allí

reguladas –Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 2018 y Ley 151 de 2020–. Sobre esta normativa destaca, que no condiciona la estabilidad o aplicación del fuero a determinados servidores públicos, es decir, no hay exclusión para los funcionarios de confianza. En este sentido, afirma que su nombramiento es de arquitecta, mas no de asesora, por lo que carece de la categoría de cargo confianza, y al haber presentado a la Comisión Interdisciplinaria de Certificación Físico o Mental de la Secretaría General de la Salud Pública del Ministerio de Salud, una certificación bajo los parámetros, en específico del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de abril de 2022 que reglamenta la Ley 59 de 2005 -y sus modificaciones-, advierte no se le mantuvo en el puesto de trabajo hasta que se dictaminara su condición médica, desatendiendo la norma jurídica.

En virtud de lo expresado, estima vulnerados por la acción de personal demandada, los artículos 4 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005; 45-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999; 34, 52 (numeral 4), 201 (numeral 31) de la Ley 38 de 2000; 629 (numeral 18) y 794 del Código Administrativo (fs. 2-17 expdte. contencioso).

Examinado el contenido del libelo y verificada su subordinación a los presupuestos exigidos por la Ley 135 de 30 de abril de 1943 –y sus modificaciones–, se admite la acción contencioso-administrativa mediante Auto de 1 de noviembre de 2024, y remite copia de la demanda al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Además, se corre en traslado a la Procuraduría de la Administración y, abre la presente causa a pruebas, todos por el término de cinco (5) días, de conformidad con el artículo 33 de la Ley 33 de 1946 (f. 60 ibídem).

Anexadas las piezas procesales inherentes a la sustanciación del presente proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, pasamos a su correspondiente exposición y análisis.

II. INFORME DE CONDUCTA.

Mediante Nota DS-AL-1117-2024 de 12 de noviembre de 2024, el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, pone en conocimiento de este Tribunal, los hechos que sustentan la actuación administrativa que se impugna.

En particular, precisa que el cese de funciones de **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ**, tuvo como respaldo jurídico el ejercicio de un cargo permanente y de libre nombramiento y remoción. Prosigue reseñando las distintas acciones de personal que se dictaron, desde su nombramiento en el puesto de Arquitecto III (Supervisor), hasta las referentes a sus distintos ajustes salariales, inclusive, el ejercicio del cargo de Asesora Técnica del Despacho del Ministro, a partir del año 2020 hasta el momento en que se deja sin efecto su nombramiento.

El representante legal de la entidad demandada, afirma que la demandante ejercía el cargo de Asesora Técnica del Ministro, por lo que carecía de inamovilidad o estabilidad reconocida por la ley, en la medida que había sido designada en base a la mera facultad de la autoridad nominadora. En este sentido, pormenoriza los distintos Decretos por medio de los cuales se designa a **ANA LORENA MATA** como Viceministra de Ordenamiento Territorial Encargada, siendo el último el No.126 de 12 de julio de 2024.

Es de notar que, de manera categórica, sostiene que la demandante ejercía funciones como personal de confianza en su calidad de Asesora Técnica del Despacho del ex Ministro Rogelio Paredes Robles, y que esto lo confirma su marcación irregular en horario laboral establecido (8:00 a.m. – 4:00 p.m.), por la que no presentada justificación de tardanzas ni ausencias. Así pues, **ANA LORENA MATA** no se encontraba amparada por el fuero por discapacidad, conforme el artículo 45-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, modificada por la Ley 51 de 31 de mayo de 2016. En torno al quebranto del fuero por enfermedad crónica que se arguye en el libelo, el Ministro acusado expresa que no se ha acreditado formalmente que la señora **ANA LORENA MATA** padezca

alguna enfermedad crónica, que dé lugar a la aplicación de la protección laboral contenida en la Ley 59 de 2005 y sus modificaciones.

Como consecuencia de lo expuesto, descarta la vulneración de norma alguna al expedirse el acto impugnado; por lo que finaliza peticionando que se nieguen todas las pretensiones de la demanda (fs. 62-73 expdte. contencioso).

Analizado el informe de la autoridad responsable de las decisiones administrativas acometidas por ilegal, estudiaremos la postura del Ministerio Público, remitido a este Tribunal con fundamento en el artículo 5 (numeral 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, "Sobre Procedimiento Administrativo General".

III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Por medio de la Vista Número 050 de 13 de enero de 2025, el señor Procurador de la Administración, niega todos los hechos de la demanda, enuncia las normas que se estiman infringidas por el Decreto de Recursos Humanos No.121 de 21 de agosto de 2024, reseña los antecedentes del proceso, y los argumentos de la accionante, para luego adentrarse a emitir sus descargos.

En lo medular, asevera que la señora **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ** no poseía estatus de servidora pública de carrera administrativa; y estaba desprovista del derecho a estabilidad en el cargo. Por lo tanto, la autoridad nominadora estaba debidamente facultada para desvincularla, en ejercicio de la facultad de libre nombramiento y remoción establecida en el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo. Esclarece que no se requería la ocurrencia de determinados hechos o el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario, para comprobar la comisión de una causal de remoción, por parte de esta funcionaria.

Sobre la demandada desvinculación, precisa que tiene sustento en la facultad discrecional para deponer en cualquier momento a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, con sujeción a los artículos 300 de

la Constitución Política de la República de Panamá; 2 de la Ley de Carrera Administrativa, aquellas que gobiernan la entidad demandada y la Sentencia de 7 de junio de 2021 de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Añade que el acto administrativo cumple con el principio de motivación al contener los elementos fácticos jurídicos que respaldan su legitimidad y validez, y, de seguido, hace mención del fuero de enfermedades crónicas que se alega para sustentar la ilegalidad del cese del cargo.

En torno a la Ley 42 de 27 de agosto de 1999 y sus modificaciones, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, el señor Procurador de la Administración, considera que el cargo de confianza que ocupaba la señora **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ** la exceptuaba del fuero laboral. Al respecto, precisa que ocupaba el puesto de Arquitecto III (Supervisor), no solo adscrito al Despacho Superior, sino que su naturaleza y atribuciones eran propias de un cargo de confianza, ya que el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial disponía del mismo para designarla como Viceministra encargada, para asistirle en su gestión.

En virtud de lo expresado, concluye que la acción de personal adoptada por el Ministro de Vivienda y su acto confirmatorio, no son ilegales, por lo que solicita al Tribunal no acceder a las pretensiones de la parte actora (fs. 88-97 ibídem).

Contestada la demanda, se apertura la causa a pruebas por el término de cinco (5) días y una vez finalizado el período probatorio que da cabida a la presentación de nuevas pruebas, contrapruebas y objeciones, se emite el Auto de Pruebas No.45 de 13 de febrero de 2025 (fs. 105-109 expdte. contencioso). Evacuado el material probatorio y vencido el período de su práctica, se presentan los alegatos por quienes representan a las partes en este proceso. Es de notar, que ambas, reiteran sus posturas en cuanto al acto impugnado: vulneración al orden legal (fs. 122-138 ibídem) y sujeción al mismo (fs. 139-143 ibídem).

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

Escrutadas las etapas procesales que integran el expediente contencioso-administrativo, en estudio, resaltamos que se debate ante esta Superioridad, si la desvinculación de la señora **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ** como Arquitecta III (Supervisor), adscrita al Despacho Superior en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, infringe las disposiciones legales sobre equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y, aquellas que otorgan protección laboral para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral.

En tal sentido, expresamos que el material probatorio aportado al proceso revela que la señora **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ**, en sus inicios laborales para la entidad demandada es nombrada de manera eventual como Arquitecto III, Supervisor, Posición 364, Planilla 3, Partida Presupuestaria 0.14.0.1.001.04.04.001, con sueldo mensual de mil quinientos balboas (B/.1,500.00), mediante Decreto de Personal N°14 de 12 de febrero de 2014 y acta de toma posesión del cargo, el día 19 de febrero de 2014 (fs. 13, 18 expdte. de personal). Con posterioridad, de acuerdo a la Certificación de la Jefa Institucional de Recursos Humanos de 24 de noviembre de 2014, está ejerciendo funciones de arquitecta en la planilla 3-364 permanente (f. 27 ibídem), y tiempo después, por medio del Decreto de Personal No.190 de 14 de septiembre de 2015 recibe bajo su cargo de Arquitecto III (Supervisor), Posición 364, un ajuste salarial, de mil quinientos balboas (B/.1,500.00) a dos mil balboas (B/.2,000.00) (fs. 53, 57 ibídem).

Debe señalarse que, las distintas solicitudes de permisos y vacaciones en el año 2016, demuestran que la funcionaria presta sus servicios en la Dirección Nacional de Control y Orientación del Desarrollo (67, 68, 72-74, 76-77 ibídem). Sobre esta dirección, especificamos que surge a partir de la Ley No. 61 de 23 de octubre de 2009, que reorganiza el Ministerio de Vivienda, bajo

la denominación Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (Miviot). En atención a su estructura organizacional, el Viceministro de Ordenamiento Territorial coordina con el Ministro de Vivienda, la Dirección de Control y Orientación del Desarrollo, que a su vez cuenta con dos (2) Departamentos: Orientación al Desarrollo y Trámite. Las funciones de esta dirección las detallada el artículo 14 de dicha Ley 61 y, ejemplificamos las siguientes: “coordinar, dirigir y aprobar las actividades técnicas y administrativos de los departamentos que la conforman; coordinar, supervisar y tramitar toda la documentación relacionada con la aplicación de normas y reglamentaciones en materia de uso de suelo, zonificaciones y planos oficiales”, y “coordinar y supervisar la orientación técnica en el territorio nacional de la normativa vigente, junto con los municipios y las direcciones provinciales del Ministerio” (G.O.No.26395, Pág. 12).

Conocidas algunas de las funciones puntuales de la Unidad Administrativa en la que se desempeñaba **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ**, observamos en su historial de personal que, para el 9 de agosto de 2017, por instrucciones del Viceministro de Ordenamiento Territorial se le designa como encargada de la Dirección de Control y Orientación del Desarrollo, a partir del 16 de agosto hasta el 15 de septiembre de 2017, es decir, mientras duren las vacaciones de la Arq. Dalys de Guevara, Directora Nacional titular (f. 110 ibídem). A esto adicionamos que, la funcionaria se mantuvo laborando en esta dirección para el año 2018, según las diversas solicitudes de permiso tramitadas durante su jornada laboral (fs. 135-147, 152-161, 165-175, 182-190, 192-195, 197-198, 201-202, expdte. de personal).

Dentro de este orden de ideas, es menester precisar que, para el 27 de mayo de 2019, a través del Decreto de Personal No.39, a la demandante se le reasigna del cargo de Coordinador de Planes y Programa al cargo de Arquitecto III, **de la Posición No.364 a la posición No.90022, de un salario de B/.2,000.00 a un salario de B/.2,8000.00**, de la Partida Presupuestaria

No.0.14.0.1001.04.04.001 a la No.014.0.1.001.01.01.001 en la **Dirección de Ordenamiento Territorial, Control y Orientación** (fs. 214, 220 ibídem). Sucede pues que, para el 26 de junio de 2019, por medio de la Nota N°14.1102-414-2019, le asignan a **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ** –bajo la figura de préstamo de personal al Viceministerio de Vivienda– funciones propias de su formación técnica, a partir del 2 de julio y durante el tiempo que el Viceministro de Vivienda requiera de su apoyo. Se ha verificado que, en efecto, de conformidad con el formulario de autorización de tiempo extraordinario que completa la demandante –el 24 de octubre de 2019 –, su número de empleado es el No.364, y está asignada al siguiente Departamento y Dirección: Viceministerio de Vivienda, Despacho Superior (fs. 222, 226-227, 229, 231 ibídem). De hecho, consta en el Memorando: 14-001-069-2019 de 11 de julio de 2019 suscrito por el Viceministro de Vivienda, la delegación de las siguientes funciones a **MATA RODRÍGUEZ, Asistente del Despacho**: “firmar los permisos del personal, viáticos, vacaciones y tiempo compensatorio, ...” (f. 228 ibídem).

Por otra parte, cabe considerar sobre la condición médica argüida en el libelo que, se constata en el Certificado de Discapacidad No.05116 expedido por la Dirección Nacional de Certificaciones del SENADIS, fechado 29 de octubre de 2019. Este documento, ciertamente acredita que, –luego del respectivo examen de la Junta Evaluadora–, **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ** “presenta deficiencia moderada en funciones corporales y completa en oído izquierdo y sin deficiencia en oído derecho en estructuras corporales con un 75 %... Con base a esto aplicamos el criterio # 1 de discapacidad auditiva, correspondiente a los criterios establecidos en el Decreto Ejecutivo # 36 de 11 de abril de 2014; por lo que certifica por un periodo de 10 años”.

Conviene subrayar, que la referida certificación es remitida a la regente de la cartera de Vivienda, mediante Nota recibida en el Despacho Superior, el

13 de agosto de 2019, y con copia a la Oficina de Igualdad de Oportunidades y Género e, inclusive, a la Oficina Institucional de Recursos Humanos (f. 235, 237, 239, 256, 259 expdte. de personal). A propósito, aludimos al Informe Social referente a la condición de salud y socioeconómica de **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ**, expedido por el Departamento de Investigación Social de la Dirección Nacional de Desarrollo Social del Ministerio de Vivienda, el 14 de febrero de 2020, cuya parte pertinente dice así:

“V. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LA FAMILIA:

La servidora pública labora en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial desde febrero de 2014, devengando un salario de B/.2,800.00 balboas mensuales como Arquitecta, en la Dirección de Ordenamiento Territorial. En la actualidad esta (sic) prestada como Asistente del Despacho del Viceministro de Vivienda.

El esposo de Ana Lorena Mata es Ingeniero y devenga un salario de B/.3,000.00 balboas mensuales. En la actualidad la pareja no tienen (sic) ingresos extras.

VII. EXPECTATIVA DEL SOLICITANTE:

La colaboradora solicita tiempo necesario para poder asistir a sus citas médicas.

Requiere se le brinde estabilidad laboral.

Solicita un espacio cómodo en donde no haya mucho ruido ya que le afecta el oído izquierdo.

...

IX. CONCLUSIONES:

Familia nuclear constituida por cuatro (4) miembros, padre, madre e hijos.

La colaboradora Ana Lorena Mata padece de sordera en el oído derecho desde junio de 2015, según diagnóstico médico del doctor Roberto Bravo Otorrinolaringólogo.

La familia cuenta con un ingreso de B/.5,800.00 balboas mensuales.

La servidora pública solicita tiempo necesario para asistir a sus citas médicas, estabilidad laboral y un espacio como en donde no haya mucho ruido porque le afecta el oído izquierdo.

X. RECOMENDACIONES:

Después de analizar el caso de la colaboradora Ana Lorena Mata recomiendo se le brinde el tiempo necesario de 144 horas que le ofrece la ley 42 del 1999, siempre y cuando presente su constancia de asistencia a los tratamientos médicos, además tomen en consideración su petición de estabilidad laboral ya que es parte del sustento económico familiar. en cuanto al espacio laboral queda a consideración del jefe inmediato colocarla en un lugar en donde no hay mucho ruido y no le afecte el oído izquierdo (fs. 279-280, 282 expdte. de personal).

Detallada la condición médico-social de **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ**, de la cual es conocedora la entidad demandada, acotamos que ante el requerimiento de diagnóstico médico por parte de la Jefa encargada de Capacitación y Bienestar del Empleado, se incorporaron dos (2) constancias de especialistas en otorrinolaringología de centros médicos privados, fechadas

febrero y abril de 2020, que aluden a la pérdida auditiva del oído derecho de la funcionaria desde el año 2015. De allí, que para el 9 de marzo de 2020 se haya dispuesto otorgarle permiso especial para asistir a las citas médicas y recibir los tratamientos necesarios, por un máximo de ciento cuarenta y cuatro (144) horas al año (fs. 272-273, 275-276, 283 expdte. de personal).

Al mismo tiempo, se corrobora que, para el mes de febrero de 2020, conforme certificación de la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ**, bajo la posición 90022 y salario mensual de dos mil ochocientos (B/. 2,800.00), ejerce funciones de Asesor. Luego, advertimos que mediante Decreto de Personal No.325 de 2 de septiembre de 2020, se autoriza por el Órgano Ejecutivo, una "excepción salarial para un cargo Directivo, en la Dirección Administrativa", a favor de la señora **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ**, bajo el cargo de Arquitecto III (Supervisor), Posición 90022, por un monto de tres mil trescientos (B/.3,300.00). Esta autorización da lugar a la expedición del Decreto de Personal No.336 de 2 de septiembre de 2020, por medio del cual en efecto se ajusta "la posición a ANA LORENA MATA, con cédula y seguro social No.8-767-468, en el cargo Arquitecto III (Supervisor), posición No.90022, salario de B/.2,800 a 3,300.00, Partida Presupuestaria 0.14.0.1.001.01.01.001". De igual manera, el acta de toma de posesión de 19 de septiembre de 2020, por motivo de esta excepción salarial, puntualiza que el puesto está adscrito al Despacho Superior. Inclusive, el Informe de Vacaciones de 10 de febrero de 2021 -No.14.100.228.2021, determina que la demandante pertenece a la planilla de Contraloría permanente y transitoria que labora en el Despacho Superior (fs. 274, 290, 292, 295, 304-306 expdte. de personal).

En atención a la subordinación laboral ostentada, el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, autoriza que la Arquitecta **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ** realice a partir del 21 de marzo de 2022, sus funciones mediante

la modalidad de teletrabajo y, a su vez, comunica a la Oficina Institucional de Recursos Humanos que la funcionaria “continuará prestando el servicio de coordinación directa con este Despacho, cumpliendo con su horario y obligaciones habituales”. Para el mes siguiente, nuevamente, mediante Decreto de Excepción Salarial de Recursos Humanos No. 48 de 25 de abril de 2022, el Órgano Ejecutivo realiza a favor de **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ**, un ajuste de sueldo de B/.3,300.00 a B/.3,800.00, en el puesto de Arquitecto III (Supervisor), en el Despacho Superior, a partir de la toma de posesión, que se lleva a cabo en la misma fecha (f. 311, 314 ibídem).

Continuando con el historial de personal de la demandante, observamos que se le designa Viceministra de Vivienda, encargada del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2022, además, mientras la titular Daniela Martínez se encuentre ausente, a través del Decreto No.83 de 27 de septiembre de 2022 (f. 318 expdte. de personal). Más adelante, es decir, el 5 de abril de 2023, por medio del Decreto No. 39 se le designa Viceministra de Ordenamiento Territorial, encargada del 8 de abril al 14 de abril de 2023, y, mientras el titular José Batista González esté ausente (f. 320 ibídem). En cuanto a sus solicitudes de vacaciones de septiembre y diciembre de 2023, enero y febrero de 2024 y la solicitud de permiso por enfermedad, así como el Resuelto N°2276 de 27 de julio de 2024, corroboran que, para este tiempo, la unidad administrativa en la que labora **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ**, es el Despacho Superior (fs. 324-328, 330-332 ibídem).

Las acciones de personal examinadas, desvirtúan el ejercicio de funciones ajenas a un cargo de confianza y devienen en consecuentes con la motivación expuesta por el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, que sostiene que la señora **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ**, “carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designada en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora”; y al cabo, da por finalizada

la relación laboral, a través del Decreto de Recursos Humanos No.121 de 21 de agosto de 2024 (f. 341 del expdte. de personal).

Notificada de su desvinculación, el 30 de agosto de 2024, la prenombrada en tiempo oportuno pide reconsideración, sustentando el recurso por medio del escrito recibido, el 4 de septiembre de 2024, en el Despacho del Ministro (fs. 336, 340-341 ibídem). Estudiado lo expuesto por la recurrente, la autoridad nominadora advierte que, al tratarse de una funcionaria de confianza, la propia Ley No. 42 de 1999 modificada por la Ley No. 15 de 2016 permite su cese por la causal de libre nombramiento y remoción, y, expide la Resolución Administrativa 612-2024 de 20 de septiembre de 2024, manteniendo en todas sus partes la decisión primigenia (fs. 346, último párrafo, ibídem).

Ante el recuento de la trayectoria laboral de la señora **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ** en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, este Tribunal estima oportuno indicar –sobre la vulneración del fuero para personas con discapacidad alegada en el libelo–, que la documentación que integra el proceso en estudio, corrobora que la sordera auditiva derecha de la demandante y afectación de su oído izquierdo dio lugar a la certificación de discapacidad de SENADIS (fs. 74-75 del expediente judicial). Simultáneamente, demuestra que, en su calidad de Arquitecta III (Supervisor) con funciones de asesora, adscrita al Despacho Superior, recibe ajustes salariales de tipo excepcional, y también, es designada de manera repetida en los cargos de Viceministra tanto de Vivienda como de Ordenamiento Territorial.

La categoría de servidora pública de libre nombramiento y remoción, y de funcionaria de confianza, se conceptúa como aquella “que desempeña un puesto expresamente calificado por sus funciones de asesoramiento especial o asistencia directa a funcionarios de alto nivel (<https://dpej.rae.es/lema/funcionario-p%C3%BAblico-de-confianza>). En concordancia, exteriorizamos que el artículo 2 de la Ley de Carrera Administrativa –con sus modificaciones– incluye en su glosario el término

servidores públicos de libre nombramiento y remoción, definiéndolos como **“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 la 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”**. En particular, esta norma dispone como servidores que no son de carrera, a los Ministros de Estado, ya que su nombramiento está regulado por la Constitución (G.O. 26134 de 26 de septiembre de 2008, Págs. 5-6). Este cargo ministerial, así como el de Vice-Ministro en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial comprende la ejecución de un nivel jerárquico –Directivo– dentro de la estructura gubernamental. El primero, en su calidad de Jefe Superior del ramo y más alta autoridad, tiene la responsabilidad sobre el recurso humano a su disposición, en aras de lograr la eficiente “administración y ejecución de políticas, programas y normas de la acción sectorial del Gobierno en la materia, siendo responsable ante el Presidente de la República por el cumplimiento de sus atribuciones”. Por su parte, el segundo asume las atribuciones y responsabilidades que le encomiende o delegue el Ministro, y las siguientes: “a. Firmar con el Ministro las resoluciones pertinentes; b. Actuar en nombre del Ministro por delegación de funciones, según se establece en la Ley; c. Conducir, coordinar y supervisar de conformidad con las directrices del Ministro, los organismos sustantivos del Ministerio, con sujeción a los planes, programas presupuestarios y normas que rigen sus actividades; y d. Las demás atribuciones que le señalen la Ley, los reglamentos y el Ministerio”. (Cfr. Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda. Diciembre de 2007)

La realidad procesal expuesta, ciertamente, deja evidenciado que **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ, como asesora en el Despacho Superior** estaba ocupando un cargo que, por la naturaleza de sus funciones estaba

supeditado a la confianza del superior jerárquico. De ahí, que al tratarse de una servidora pública de confianza que, dentro de la organización de la entidad demandada realizaba labores, en los niveles directivo y asesor, se advierta que su cese está regulado, en forma diáfana, en el artículo 45-A de la Ley 42 de 1999 (modificada por la Ley 15 de 2016); concordante con el artículo 2, numeral 2 de la Ley de 9 de 1994. Estos textos, en su orden, dicen así:

Ley de Equiparación de Oportunidades
para las personas con Discapacidad

“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 permanente de la empresa o institución correspondiente, una vez hayan aprobado el periodo probatorio”.

...” (Resalta y Subraya La Sala)

Ley de Carrera Administrativa

“Artículo 2. Los términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

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 la ninguna carrera y que, por la 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”.

(Resalta La Sala)

Examinadas estas disposiciones y el soporte probatorio acogido mediante el Auto de Pruebas N°.45 de 13 de febrero de 2025, descartamos la aplicabilidad y posible infracción de la norma sobre Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. En este sentido,

asentimos la consideración expuesta por el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en los párrafos segundo, tercero y cuarto del acto original impugnado, consistente en que la servidora pública **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ**, carecía de una condición legal que le asegurara estabilidad e inamovilidad en el cargo; más aun cuando la prenombrada ostentaba, la categoría de funcionaria de confianza que se esclarece al expedirse la decisión confirmatoria. Así pues, se evidencia que, quien demanda estaba sujeta a la potestad discrecional de la autoridad nominadora, que instituye el artículo 629 del Código Administrativo, cuyo texto dice así:

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

1...

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

En otro orden, sobre la vulneración del fuero para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, corroboramos que no fue un aspecto debatido en la vía gubernativa. En adición que, pese a argumentarse el quebranto de la Ley 59 de 2005 y sus modificaciones –en el libelo– no se incorpora pieza probatoria alguna al proceso, que demuestre que **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ** padece este tipo de enfermedades, conceptuadas en detalle en el párrafo del artículo 2 del referido texto. En cuanto a los requerimientos contemplados para acreditar el padecimiento, veamos:

“Artículo 5. 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 médicos especialistas idóneos del ramo**. La persona mantendrá su puesto de trabajo hasta que dicha comisión dictamine su condición”. (Resalta La Sala)

Como corolario de lo exteriorizado, igualmente denegamos la aplicación e infracción de las disposiciones legales sobre “Protección Laboral para

personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral". De seguido, reiteramos que la servidora pública **ANA LORENA MATA RODRÍGUEZ**, ostentaba la categoría de funcionaria de libre nombramiento y remoción, sujeta a la potestad discrecional de la autoridad nominadora. De modo que, su separación del cargo, quedaba a discreción de su superior jerárquico, y no requería que se le endilgara la comisión de falta disciplinaria alguna ni la instauración de un procedimiento para comprobarla, tal como se dio en este caso.

En torno a la atribución de remover al personal de libre nombramiento y remoción, por parte del Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a quienes no acrediten estabilidad en el cargo, esta Corporación de Justicia se ha pronunciado, en estos términos:

Sentencia de 11 de enero de 2024

"

En virtud de los señalamientos previamente indicados, este Despacho arriba a la consideración que el accionante MARTÍN ALI CALDERÓN JIMÉNEZ debe considerársele como un **funcionario de libre nombramiento y remoción**.

Al respecto es importante anotar que tampoco se vislumbra que la parte actora haya aportado documentación que en efecto demuestre ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y Laboral, que el mismo se encontraba amparado bajo el sistema de carrera administrativa o que la plaza que ocupaba había sido obtenida a través del sistema de méritos, concursos u oposiciones.

Frente a la ausencia de resolución o certificación alguna que acredite que el recurrente estaba amparado por algún tipo de fuero laboral en el sector público, la Sala Tercera arriba a la consideración que el exservidor público MARTÍN ALÍ CALDERÓN JIMÉNEZ estaba sujeto al régimen de **libre nombramiento y remoción** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, que otorga la facultad a la Administración Pública de remover a sus funcionarios de su consideración y que ingresaron a la entidad pública, ocupando una determinada plaza laboral, sin haber efectuado exámenes de oposición, concurso o haber adquirido la posición por el sistema de méritos.

...

Cabe destacar que, para los servidores públicos adscritos a este régimen de contratación, no es necesario acreditar la existencia de una falta administrativa para proceder a su respectiva desvinculación o separación de la función pública,

además de no contar con la correspondiente estabilidad en su cargo. La permanencia en este tipo de casos está sujeta a la facultad discrecional de la autoridad nominadora y la pérdida de confianza.

...
En materia de impugnación de la decisión adoptada por la autoridad nominadora, bastaba con notificarle de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, a través del recurso de reconsideración, tal como sucedió dentro del presente proceso, por lo cual se agotó la vía gubernativa, garantizándole de esta manera el debido proceso.

...
Por las anteriores razones descritas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es del criterio que los actos administrativos impugnados no han violado los artículos 121, 153, 161, 162 de la Ley 9/1994, así como tampoco el artículo 155 de la Ley 38/2000, el artículo 172 del Decreto Ejecutivo No. 222 del 12 de septiembre de 1997; los artículos 88, el literal D del artículo 98, el numeral 6 del artículo 102, el artículo 103, 104 y 105 del Reglamento Interno del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial; toda vez que la decisión de remover a un servidor público que ingresó a la entidad bajo la condición de ser un empleado público de libre nombramiento y remoción es potestativa su desvinculación, y frente a la pérdida de confianza dentro de la función pública, es una facultad discrecional de la autoridad nominadora en relación a la posibilidad de remover a su personal. Además, al no ser el demandante funcionario de carrera administrativa, el mismo no está directamente amparado por lo dispuesto en la Ley 9/1994.

...
VI.- PARTE RESOLUTIVA:

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** el Decreto de Recursos Humanos No. 61 de 5 de septiembre de 2022, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), así como su acto confirmatorio y por consiguiente..."

A la postre, deviene en relevante para este Tribunal Colegiado que la demandante haya ejercido su derecho de defensa ante la Administración, a través del uso oportuno del recurso de reconsideración dispuesto en la ley, para agotar la vía gubernativa. Asimismo, que la entidad demandada lo haya resuelto mediante una resolución motivada que permite a la recurrente, acudir con posterioridad, a esta jurisdicción contencioso-administrativa.

El análisis que antecede deja sin fundamento jurídico los cargos de ilegalidad endilgados a la acción de personal demandada, con base en los artículos 4 y 5 de la Ley 59 de 2005; 45-A de la Ley 42 de 1999; 34, 52 (numeral

4), 201 (numeral 31) de la Ley 38 de 2000; 629 (numeral 18) y 794 del Código Administrativo.

Por consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, el Decreto de Recursos Humanos No.121 de 21 de agosto de 2024, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial ni su acto confirmatorio. Se **NIEGAN** el resto de las pretensiones de la demanda.

Téngase al Magister Agripino Toro, como apoderado judicial de Ana Lorena Mata Rodríguez, de acuerdo a los términos de la sustitución de Poder que reposa a foja 146 del expediente contencioso.

NOTIFÍQUESE,

MARIA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

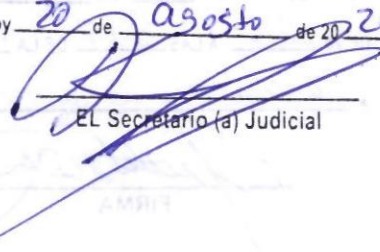
NOTIFÍQUESE HOY 25 DE agosto

DE 20 25 A LAS 8:15 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

FIRMA

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1925 en lugar visible de la
Secretaria a las 4:00 de la Tarde
de hoy 20 de agosto de 2025


EL Secretario (a) Judicial