

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 068

Panamá, 23 de enero de 2018

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

La Licenciada Niurka Del C. Palacio Urriola, quien actúa en representación de **Yolanda Celinda Hall Urriola**, solicita que se declare nulo, por ilegal el Decreto de Personal 506 de 20 de diciembre de 2016, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

**Alegato de Conclusión.**

**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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la actora en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

**I. Antecedentes.**

De acuerdo con las constancias procesales, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 506 de 20 de diciembre de 2016, dictado por el el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, mediante el cual se destituyó a **Yolanda Celinda Hall Urriola** del cargo de Oficinista I que ejercía en el Servicio Nacional de Migración (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

En tal sentido, la actora presentó un recurso de reconsideración, sin embargo, alega que la entidad no dio respuesta oportunamente a dicho medio de impugnación, razón por la cual adujo la configuración de la negativa tácita, por silencio administrativo.

En virtud de lo anterior, el 12 de junio de 2017, **Yolanda Celinda Hall Urriola**, por conducto de su apoderada judicial, se presentó a la Sala Tercera, para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 506 de 20 de diciembre de 2016, y que como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que la reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios caídos y demás prestaciones económicas que haya dejado de percibir desde el momento de su destitución, hasta la fecha en que se haga efectiva su restitución (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de **Yolanda Celinda Hall Urriola** manifiesta que en el Decreto impugnado; así como en el expediente administrativo de personal de su representada, el Ministerio de Seguridad no aplicó ninguna causa justificada de despido, ni tampoco las formalidades de la Ley. Además la abogada de la recurrente que el acto ilegal viola de manera directa por omisión el artículo 4 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013 que modifica el artículo 2 de la Ley 39 de 2013, hoy derogada pero vigente al momento en que se dieron los hechos, pues, en su opinión, la autoridad administrativa no aplicó el reintegro pese a que la misma lo solicitó en su recurso de reconsideración, el cual tampoco fue resuelto, avocándose la institución al silencio administrativo.

Agrega, que la entidad demandada tampoco realizó el pago de la indemnización establecida en la Ley, por tratarse de una funcionaria al servicio del Estado destituida sin causa justificada (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

En este mismo sentido, la abogada de **Yolanda Celinda Hall Urriola** sostiene que el Servicio Nacional de Migración y el Ministerio de Seguridad Pública tenían conocimiento que su representada padecía Diabetes Mellitus, enfermedad crónica degenerativa y, por lo tanto, a su juicio se encontraba protegida por la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005 (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

## **II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.**

En esta ocasión, **reiteramos lo manifestado en la Vista 1274 de 9 de noviembre de 2017**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la recurrente; ya que según se desprende del Decreto de Personal 506 de 20 de diciembre de 2016,

emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, al efectuarse un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, se concluyó que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por **Yolanda Celinda Hall Urriola** con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Así mismo, **repetimos** que tal como consta en autos, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública destituyó a **Yolanda Celinda Hall Urriola** del cargo de Oficinista I que ejercía en el Servicio Nacional de Migración, recurriendo para ello a la atribución especial que le otorga el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo al Presidente de la República que señala lo siguiente:

**“Artículo 629: Atribuciones del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa...**

**18. Remover los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o leyes dispongan que son de libre nombramiento y remoción (Cfr. foja 34 del expediente judicial).**

De igual forma **estimamos pertinente destacar** que en la Nota 706-DAL-17 de 7 de agosto de 2017, emitida por la entidad demandada, consta el criterio vertido en el acto objeto de reparo, al manifestar lo siguiente:

“...

Que la señora HALL URRIOLA, presentó recurso de reconsideración en contra del Decreto de Personal N° 506 de 20 de diciembre de 2016; y mediante Resuelto N° 412-R-412, fechado 4 de julio de 2017, se resolvió mantener el citado decreto, por medio del cual se le destituye del cargo que ocupaba en el Servicio Nacional de Migración.

**Que a la señora YOLANDA CELINDA HALL URRIOLA, mediante Resolución N°170- Administrativa, fechada 19 de octubre de 2015, se le concedió Carrera Migratoria y en la que en su parte resolutive señala:**

**‘HOMOLOGAR, el cargo de servidor público de Carrera Migratoria de Oficinista de Trámite de Migración a posición 1684, cédula 8-223-1414, Código 8032031, HALL YOLANDA, Inspectora de Migración I.**

**Reconocer al Servidor Público incorporado al Régimen de Carrera Migratoria, todos los derechos que le confiere la Ley y demás disposiciones reglamentarias...'**

Que de acuerdo a la 'nota D.P.P.J.Y.O.D.-N°3374-2017, fechada 26 de abril de 2017, se establece que la señora YOLANDA CELINDA HALL URRIOLOA..., mantiene una pensión de Vejez Anticipada por la suma de B/.534.78, la misma ingresó a la planilla de pensionados de la Caja de Seguro Social, desde la primera quincena de noviembre de 2016.

**Que el artículo 140 del Decreto Ejecutivo N° 138 de 4 de mayo de 2015, que reglamenta el título X del Decreto Ley N° 3 de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración y la Carrera Migratoria y..., señala lo siguiente:**

'Artículo 140. La condición de Servidor público de Carrera Administrativa se perderá por la siguiente causa:

1...

**3. Jubilación, pensión por vejez e invalidez permanente'**

..." (Lo resaltado es de este Despacho) (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

Igualmente, insistimos que el cargo ocupado por Yolanda Celinda Hall Urriola, en razón de la naturaleza de sus funciones, era de libre nombramiento y remoción; por consiguiente, el acto acusado de ilegal, se emitió con estricto cumplimiento de las garantías procesales establecidas en la ley, en la que la accionante, haciendo uso de su defensa ante la autoridad, interpuso los recursos correspondientes, lo que descarta la infracción de los principios de legalidad alegados por la actora (Cfr. fojas 11-19 del expediente judicial).

Así mismo, **destacamos** que en cuanto a la violación invocada por Yolanda Celinda Hall Urriola con respecto al régimen de estabilidad que tenía por ser una funcionaria que padece supuestamente de Diabetes Mellitus, este Despacho estima que no resulta viable, ya que dentro del proceso en estudio, no se acompaña prueba alguna que demuestre la existencia de ese padecimiento, por lo que a falta de dicha documentación era imposible para el Ministerio de Seguridad Pública saber cuál era su condición **y si la misma le producía la referida discapacidad a la que hace mención** (Cfr. fojas 1 a 28 del expediente judicial).

En un caso similar al que se analiza, la Sala Tercera en la Sentencia de 7 de julio de 2017, indicó lo que a continuación se transcribe:

“ ...

En el caso bajo estudio, el acto administrativo censurado es el Decreto de Personal No. 701 de 30 de octubre de 2015, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, mediante la cual (sic) se deja sin efecto el nombramiento de la señora..., del cargo de..., en esa entidad pública.

...

**Esta Alta Corporación de Justicia considera que no se han producido ninguna de las infracciones alegadas por la demandante en defensa de su pretensión, puesto que las constancias procesales que reposan en el expediente..., permite establecer que aunque la recurrente mantuvo una continuidad en el servicio público, la misma nunca participó en un concurso de méritos que la hiciera acreedora a alguno de los cargos que ocupó en la institución.**

Por consiguiente, el Ministerio de Seguridad Pública podía dejar sin efecto el nombramiento de la actora en atención a la facultad que ostenta de nombrar y remover libremente a los servidores públicos que se encuentran bajo su dirección...

...

En ese contexto, **consideramos importante enfatizar el hecho que, al carecer... de estabilidad en el cargo de..., por no haber ingresado a la función pública por medio de un concurso de méritos, no era necesario invocar alguna causal disciplinaria para desvincularla del Ministerio de Seguridad Pública, como en efecto ocurrió al emitir el Decreto de Personal No. 701 de 30 de octubre de 2015, de ahí, que al estar sujeta a la potestad discrecional de la autoridad nominadora, ésta solamente estaba obligada a notificarla personalmente del acto acusado y a garantizarle su derecho a defenderse, tal como ocurrió en el caso en estudio.**

...

**En cuanto a los cargos de infracción a los artículos 1 y 4 de la Ley 59 de 2005,..., aducidos por lo actora, esta Superioridad los considera desacertados, toda vez que no consta en el expediente administrativo de personal que previo a la emisión del Decreto de Personal No. 701 de 30 de octubre de 2015, acusado de ilegal,...haya notificado a la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad Pública que padece de... y que ésta la colocó en un estado de discapacidad.**

...

Luego de las consideraciones expuestas, este Tribunal es del criterio que el acto administrativo objeto de impugnación no infringe las disposiciones legales citadas por la recurrente; en consecuencia, podemos indicar que lo procedente es negar los cargos invocados, concluyendo que la actuación de la entidad

demandada, en este caso, se enmarcó dentro de los parámetros que establece la ley para dejar sin efecto el nombramiento de...

Por consiguiente, la **Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE NO ES NULO, POR ILEGAL, el Decreto de Personal No. 701 de 30 de octubre de 2015, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública; y niega el resto de las pretensiones de la demanda...** (Lo subrayado y negrita es nuestro).

En este orden de ideas, esta Procuraduría insiste en que no tiene sustento lo afirmado por la demandante, en lo que respecta a la violación de los artículos de la Ley 59 debido a que no se encuentra acreditada ninguna discapacidad laboral, por el supuesto padecimiento de Diabetes Mellitus y en atención a ello, el Ministro de Seguridad Pública podía destituir a Yolanda Celinda Hall Urriola.

Aunado a lo anotado, no podemos perder de vista que Yolanda Celinda Hall Urriola no fue destituida del Ministerio de Seguridad Pública por su alegada enfermedad, sino porque como ya hemos explicado, el cargo que ejercía era de libre nombramiento y remoción.

Así mismo se **colige** que en cuanto al reclamo que hace la recurrente en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Yolanda Celinda Hall Urriola**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 2 de febrero de 2009, que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad respecto al pago de salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, deben ser viables jurídicamente, es decir que corresponde dicho pago en los casos que **la propia Ley dispone...**” (Lo resaltado es nuestro).

En otro orden de ideas, se advierte que la ex servidora también pretende que la Sala Tercera declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que alega incurrió la institución al no contestarle en tiempo oportuno el recurso de reconsideración que promovió en contra del Decreto de Personal 506 de 20 de diciembre de 2016,

acusado de ilegal, razón por la que procedió a presentar ante el Tribunal la demanda contencioso administrativa bajo estudio.

Es importante **reiterar** que según consta en el expediente judicial, la apoderada judicial de **Yolanda Celinda Hall Urriola** pudo acceder al control jurisdiccional en el término establecido en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, en concordancia con el numeral 2 del artículo 200 de la Ley 38 de 2000, luego de agotada la vía gubernativa, cuando interpuesto el recurso promovido en la primera instancia, se entiende negado, por haber transcurrido un plazo de dos (2) meses sin que recaiga decisión sobre él, lo que más allá de permitirle la oportunidad de acudir al Tribunal, no desvirtúa la legalidad de la decisión adoptada por la entidad, basada fundamentalmente en el hecho que la accionante fue destituida como consecuencia de la potestad discrecional de la autoridad nominadora, al estar ocupando al momento de ocurrir este evento una posición que, es de libre nombramiento y remoción, por lo que solicitamos que esta pretensión sea desestimada por la Sala Tercera.

En abono a lo expuesto, resulta necesario **insistir** que en el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, para proceder con la destitución, no era necesario invocar alguna causal específica ni agotar ningún procedimiento interno que no fuera otro que notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, posibilitándole con ello la impugnación del acto a través del correspondiente recurso de reconsideración, tal como ocurrió en la vía gubernativa, de allí que los cargos de infracción alegados por **Yolanda Celinda Hall Urriola** deben ser desestimados por la Sala Tercera; ya que la autoridad demandada cumplió a cabalidad con el procedimiento de rigor y con el principio de estricta legalidad, permitiéndole a la accionante hacer uso de todos los recursos que le corresponden por ley.

### III. **Actividad Probatoria.**

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por la demandante para demostrar a la Sala Tercera la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del **Auto de Prueba 434 de 13 de diciembre de 2017**, se admitieron a favor de la accionante, los siguientes documentos: el Decreto de Personal 506 de 20 de diciembre de 2016, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, con la debida constancia de su notificación (foja 20); el Recurso de Reconsideración, suscrito por la señora **Yolanda Celinda Hall Urriolla**, dirigido al Despacho Superior del Ministerio de Seguridad Pública (fojas 23-25); y el Escrito de solicitud de Certificación y de Copias Autenticadas de 11 de mayo de 2017, suscrito por la demandante, dirigido al Despacho Superior de la Dirección General De Aduanas (Cf. foja 24 del expediente judicial)

El Tribunal **admitió como prueba de informe**, con base a lo dispuesto en el artículo 893 del Código Judicial, parte de lo aducido por la demandante en el aparte que se titula "Petición al momento de la admisión de la demanda" en el libelo de la misma y por este Despacho a fin de oficiar al Ministerio de Seguridad Pública para que a través del Servicio Nacional de Migración, remitiera la siguiente documentación: copia autenticada del expediente de personal de la señora Yolanda Celinda Hall Urriola, con cédula de identidad personal 8-223-1414, copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el Decreto de Personal 506 de 20 de diciembre de 2016 y copia autenticada de la Resolución 064 de 26 de agosto de 2014 (Cfr. foja 63 del expediente judicial).

**Se inadmitieron como pruebas presentadas por la parte actora**, las vistas fotográficas visibles a fojas 31-33, toda vez que para que las mismas tuviesen validez dentro de este proceso, **Yolanda Celinda Hall Urriola** tenía que solicitar su reconocimiento por parte de su autor o autores ante el juez, o practicar esta diligencia ante un notario, de conformidad con lo establecido en el artículo 856 del Código Judicial.

De esa misma forma, **no fue admitido** como prueba de informe, los documentos aducidos por la parte actora en los numerales 2-5 de la demanda, por dilatoria, tal como lo establece en el artículo 783 del Código Judicial.

La Sala Tercera a través del oficio 3506 de 22 de diciembre de 2017, solicitó la copia autenticada del expediente administrativo y de personal a la entidad demanda, el cual fue remitido el 16 de enero de 2018 mediante nota 0041-DAL-12 de enero 2018 (Cfr.foja 68 del expediente judicial).



En este sentido al revisar la documentación enviada por el Ministerio de Seguridad Pública, nos pudimos percatar que no existe elemento alguno que haga variar el criterio de este Despacho, vertido en la Vista 1274 de 9 de noviembre de 2017.

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expediente, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por Yolanda Celinda Hall Urriola en sustento de su pretensión, ni desvirtúan la presunción de legalidad del acto acusado**, de ahí que este Despacho estima que la actora no asumió en forma correcta **la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo, lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** Adicional a ello, consta en el expediente, **que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.**

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a esta Sala).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *‘en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor’*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que tiene la recurrente de cumplir con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por **Yolanda Celinda Hall Urriola**; esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 506 de 20 de diciembre de 2016**, emitida por el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Seguridad Pública

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 451-17