

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.**

Vista Número 356

Panamá, 9 de marzo de 2020

El Licenciado Luiggi Colucci, actuando en nombre y representación de **Norma Guadalupe Añino Martínez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 396 de 12 de agosto de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración)**, su confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El apoderado judicial de la recurrente, manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

**A.** De la Ley 38 de 31 de julio de 2000:

**a.1.** El artículo 48: el cual señala que las entidades públicas no iniciarán ninguna actuación material que afecte derechos o intereses legítimos de los particulares, sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirve de fundamento jurídico (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial);

**a.2.** El artículo 52: relativo a los casos en que se incurre en vicio de nulidad (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial);

**a.3.** El artículo 62: el cual indica los supuestos en los cuales las entidades públicas podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en las que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial); y

**a.4.** El artículo 170: se refiere a que el recurso de reconsideración, una vez interpuesto en tiempo oportuno y por persona legitimada para ello, se concederá en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que disponga que se conceda en efecto distinto (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

**B.** El artículo 140 del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015, que dispone las causas por las cuales se perderá la condición de servidor público de Carrera Migratoria (Cfr. foja 8 y 9 del expediente judicial).

**C.** El artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece los términos utilizados en esa Ley, en especial "Servidores públicos de libre nombramiento y remoción", son 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 (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

D. La Resolución 038 de 9 de julio de 2019, cuya parte resolutive señala dejar sin efecto la Resolución 24 de 19 de junio de 2019 y la Resolución 31 de 29 de mayo de 2019, ambas expedidas por la Dirección General de Carrera Administrativa (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

E. Los artículos 120 y 154 (numeral 1) de la Resolución RI-001-2015 de 14 de diciembre de 2015, que en su orden indican respectivamente, la facultad para sancionar; y los servidores públicos del Servicio Nacional de Migración tendrán derecho a gozar estabilidad en el desempeño de su cargo, sólo podrán ser removidos de acuerdo a los procedimientos descritos en el Reglamento (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial).

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

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto de Personal 396 de 12 de agosto de 2019**, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración), mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Norma Guadalupe Añino Martínez** del cargo de Supervisor de Migración IV, que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante el **Resuelto 1015 de 9 de octubre de 2019**, expedido por el Ministro de Seguridad Pública, que confirmó el acto administrativo anterior. Dicha resolución le fue

notificada a la accionante el 11 de octubre de 2019, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 24 a 29 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 6 de diciembre de 2019, **Norma Guadalupe Añino Martínez**, a través de su apoderado judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que la reintegre a las funciones que realizaba antes de su destitución y se le reconozcan todas sus pretensiones laborales (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado de la prenombrada manifiesta, que al momento de su destitución, su representada se encontraba amparada como una servidora pública de Carrera Migratoria con una condición que le aseguraba estabilidad en el cargo; pues el acto que le había supuestamente cancelado su reconocimiento como servidora pública, incorporada al régimen de carrera migratoria, la Resolución 321 de 22 de julio de 2019, para el momento de su destitución, se encontraba recurrida en reconsideración y no se había resuelto ni notificado ninguna medida sobre la decisión de ese recurso (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En adición, señala quien representa a la accionante, que se ha violado la norma de manera directa por omisión, pues se desconoció que las entidades públicas, no pueden iniciar una actuación material que afecte derechos subjetivos, sin que previamente se haya adoptado la decisión que le sirve de fundamento jurídico a esa actuación material. Alega además el abogado de **Añino Martínez**, que la autoridad demandada cometió dos (2) errores garrafales, el primero consistió en no esperar que existiera una decisión en firme y ejecutoriada que le diera fundamento jurídico para despojar a la funcionaria de su condición de servidora de carrera migratoria; y el segundo, en no percatarse que a la



funcionaria jamás se le canceló el acto formal que le reconocía su categoría de servidora pública de carrera migratoria (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Ahora bien, este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por la demandante, en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del acto administrativo objeto de controversia, toda vez que, su remoción, se basó en la facultad 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 al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; condición en la que se ubicaba la recurrente en el Ministerio de Seguridad (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Tal como consta en autos, el Ministerio de Seguridad Pública a través del Servicio Nacional de Migración dejó sin efecto el nombramiento de **Norma Guadalupe Añino Martínez** del cargo de Supervisión de Migración IV, de conformidad con el artículo 300 de la Constitución Política de Panamá, que es del tenor siguiente:

**“Artículo 300:** Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política...

Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; **y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.**”

De igual forma, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2 (numeral 49) del Texto Único de la Ley 9 de 1994, cuyo tenor es el siguiente:

**“Artículo 2:** Los siguientes 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 ninguna carrera y que, por 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.**

...” (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

De igual manera, es pertinente indicar, lo señalado por la institución demandada, a través de su informe de conducta, la Nota 1196/DAL-19 de 23 de diciembre de 2019, que dispone:

“...se ha establecido fehacientemente, dentro del caudal probatorio del expediente que nos ocupa, que la solicitante **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ**, no se encuentra amparada dentro del Régimen Especial de Carrera Migratoria, por lo que consideramos que su desvinculación queda sujeta a la discrecionalidad del señor Presidente y de la autoridad nominadora en este Ministerio y a la legítima aplicación de los artículos 629 y 794 del Código Administrativo que dice:

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

1...

3. Dirigir la acción administrativa nombrando y removiendo sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración.

...

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

**‘Artículo 794: La determinación del periodo de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleador que hizo el nombramiento**



**para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la Ley.'**

..." (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, **Norma Guadalupe Añino Martínez**, no se encuentra amparada dentro del Régimen Especial de Carrera Migratoria; esta Procuraduría señala que tal y como consta en autos, la demandante fue acreditada en su momento como servidora pública incorporada a este Régimen Especial de Carrera Migratoria, mediante la Resolución 535 A de 18 de abril de 2016, a través del procedimiento Especial de Ingreso; sin embargo, mediante la Resolución 321 de 22 de julio de 2019, se deja sin efecto la misma, por considerar que no se cumplió con las formalidades que establece la Ley, pues el puesto que ocupaba **Añino Martínez** al momento de acreditarse, era de Jefa de la sección de Análisis Técnico de Documentos, siendo éste puesto considerado de libre nombramiento y remoción, por ser de extrema confianza del Director Nacional de Migración (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, y al no estar amparada o formar parte de una carrera pública, **se infiere de manera clara que el cargo que ocupaba Norma Guadalupe Añino Martínez, en el Ministerio de Seguridad Pública era de libre nombramiento y remoción.**

Así las cosas, para desvincular del cargo a la ex servidora pública tampoco **era necesario invocar causal disciplinaria alguna**; ya que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa.

Ahora bien, y en cuanto a la supuesta violación del principio de estricta legalidad; al del debido proceso, así como la supuesta omisión del procedimiento

correspondiente e irrespeto de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico, este Despacho es del criterio, que el **Decreto de Personal 396 de 12 de agosto de 2019, no** ha desatendido la garantía de la motivación del acto administrado, previsto en el artículo 201, numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio 2000; por lo tanto, **no se ha infringido así el debido proceso administrativo, contemplado en el numeral 31 del citado artículo, ni ningún otro previsto en el artículo 34 de la citada Ley de Procedimiento Administrativo.**

Dentro del contexto anteriormente expresado, y para tener una mayor aproximación a lo expresado por este Despacho, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en la **Sentencia de 24 de julio de 2015**, que dispone lo siguiente:

“Reasumido el recorrido procesal de la presente causa, revisando y analizando el caudal probatorio aportado por las partes, esta Sala considera que la Resolución OIRH-082-12 de 15 de noviembre de 2012, ha desatendido la garantía de la motivación del acto administrativo, infringiéndose así el debido proceso administrativo. Esto es así en virtud de que la actuación de la autoridad demandada carece de la debida explicación o razonamiento, pues:

1. Omite motivar por qué se le aplica una causa disciplinaria al señor Renzo Sánchez, estableciendo los motivos de hecho y derecho, que llevaron a la administración a tomar la decisión de destitución luego de comprobarse la falta en un procedimiento disciplinario, en el que se observan las garantías procesales que la amparan.

2. Omite hacer una **explicación jurídica acerca de la facultad que dispone la autoridad para ejercer la potestad discrecional en el caso de oportunidad y conveniencia** y;

3. Obvia señalar los motivos facticos jurídicos que apoya la decisión” (Lo resaltado es nuestro).

Como corolario de lo anterior, esta Procuraduría estima necesario reiterar que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación



consagrados en la Ley, puesto que en el considerando del acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la desvinculación del ahora demandante fue producto de la facultad discrecional que la ley le otorga.

Consideramos, pues, que del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, se aprecia que si bien **Norma Guadalupe Añino Martínez**, estaba nombrada en el Servicio Nacional de Migración, esta NO tenía la condición de servidor Pública de Carrera Migratoria al momento de su destitución, por lo que no ostentaba derecho a la estabilidad en virtud de un régimen de carrera, por consiguiente, el cargo ocupado por la actora quedó a disposición de la autoridad nominadora.

Por otro lado, 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 **Norma Guadalupe Añino Martínez**, 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).

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que **NO ES ILEGAL, el Decreto de**

Personal 396 de 12 de agosto de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración)**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

**IV. Pruebas.** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal que reposa en la entidad demandada

**VI. Derecho.** No se acepta el invocado por la accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo-Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 1087-19