

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 505

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 15 de julio de 2020.

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción

El Licenciado Luiggi Colucci, actuando en nombre y representación de **Angie Cecibel Flores Pinto**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 642 de 8 de octubre de 2019, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Señor 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 el propósito 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 consta; por tanto, se niega.

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

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

Décimo Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 77 - 83 del expediente judicial).

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

Décimo Cuarto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 84 del expediente judicial).

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la actora refiere como normas vulneradas las siguientes:

A. Los artículos 48, 52, 62 (modificado por la Ley 62 de 23 de octubre de 2009), 170 y 173 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los que en ese orden establecen 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; los casos en que se incurre en un vicio de nulidad absoluta; 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; lo relativo al recurso de reconsideración; y los efectos del recurso de apelación (Cfr. fojas 6 - 9 y 10 - 13 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. fojas 9 - 10 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. fojas 13 - 14 del expediente judicial);

D. El artículo 127 del Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, por el cual se adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, el cual establece los casos en los que el servidor público quedará retirado de la Administración Pública (Cfr. foja 15 del expediente judicial)

E. 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 14 del expediente judicial); y

F. 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 que los servidores públicos del Servicio Nacional de Migración tendrán derecho a gozar de estabilidad en el

desempeño de su cargo, y sólo podrán ser removidos de acuerdo a los procedimientos descritos en el Reglamento (Cfr. fojas 14 - 15 y 16 - 17 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 642 de 8 de octubre 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 **Angie Cecibel Flores Pinto** del cargo de Supervisor de Migración III, que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 75 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante el **Resuelto 1300 de 10 de diciembre de 2019**, expedido por el Ministro de Seguridad Pública, que confirmó el acto administrativo anterior. Dicha resolución le fue notificada a la accionante el 16 de diciembre de 2019, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 84 - 87 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 14 de febrero de 2020, **Angie Cecibel Flores Pinto**, 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 prestaciones laborales (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

A fin de sustentar su pretensión, el abogado de la actora indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

"El Decreto de Personal No.642 de 8 de octubre de 2019, en su parte motiva, afirmó que la funcionaria Angie Flores no estaba incorporada al régimen de carrera ni poseía condición legal que le asegurara estabilidad en el cargo, por lo cual al ubicó como servidora de libre nombramiento y remoción para proceder a dejar sin efecto su cargo en el Servicio Nacional de Migración. No obstante, soslayó tal acto que en ese momento, la funcionaria Angie Flores aún estaba incorporada en el régimen de carrera migratoria con una condición que el aseguraba estabilidad en el cargo, pues el acto que le había intentado cancelar su reconocimiento como servidora pública incorporada al régimen de carrera migratoria, esto es, la Resolución No.390 de 26 de agosto de 2019, para el momento en que se expide el Decreto de Personal No.642 de 8 de octubre de 2019, se encontraba recurrida en apelación y no se había notificado aun medida alguna sobre la decisión de este recurso, por lo que, bajo esos términos, se encontraba con sus efectos jurídicos suspendidos (Énfasis suplido)(Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que no le asiste la razón a la demandante**; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Seguridad** al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es

contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas arriba mencionadas.

Lo arriba indicado encuentra su sustento en que la desvinculación de la demandante 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. fojas 86 - 87 y 92 del expediente judicial).

Por otro lado, consideramos importante resaltar, en lo que respecta a la condición de integrante de la Carrera Migratoria, que el Ministerio de Seguridad Pública a través del Servicio Nacional de Migración dejó sin efecto el nombramiento de la actora, **decisión que para el momento de la desvinculación, se encontraba en firme y ejecutoriada,** veamos:

"En el caso de la señora **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO**, la misma fue acreditada como servidora pública, incorporada al Régimen Especial de Carrera Migratoria mediante Resolución No.390-Administrativo de 19 de octubre de 2015 como Supervisor de Migración I y donde posteriormente se corrige el título de su puesto mediante Resolución No.667-A de 18 de abril de 2016, como Supervisor de Migración III, a través del Procedimiento Especial de Ingreso; sin embargo, mediante Resolución No.390 de 26 de agosto de 2019 es desacreditada del Régimen de Carrera Migratoria y se deja sin efectos las Resoluciones No.390-Administrativo de 19 de octubre de 2015 y No.667-A de 18 de

abril de 2016 respectivamente, por considerar que no se cumplió con las formalidades que establece la Ley. Al respecto de lo anterior, la servidora pública **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO**, al notificarse de la Resolución up (sic) supra, anuncia Recurso de Reconsideración, que es decidido mediante Resolución No.437 de 18 de septiembre de 2019, mediante la cual se mantiene en todas sus partes la Resolución Administrativa No.390 de 26 de agosto de 2019, la cual es apelada por el abogado de la señora **FLORES PINTO**, sin embargo, mediante Providencia No.58 de 27 de septiembre de 2019 dispone No Admitir el Recurso de Apelación, por lo que queda en firme su desvinculación del Régimen Especial de Carrera Migratoria." (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 85 del expediente judicial).

De lo anterior se desprende con claridad, que para el momento en que la actora es desvinculada del Servicio Nacional de Migración, lo cual se da mediante el **Decreto de Personal 642 de 8 de octubre de 2019**, la misma no se encontraba incorporada al Régimen de Carrera Migratoria.

En ese orden de ideas, cobra relevancia 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.

..."

De igual manera, es pertinente indicar, lo señalado por la institución demandada, a través del Resuelto 1300 de 10 de diciembre de 2019, en donde se indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

"...se ha establecido fehacientemente, dentro del caudal probatorio del expediente que nos ocupa, que la solicitante **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO**, al no pertenecer a ningún régimen especial dentro de la Administración Pública, queda su cargo sujeto a la discrecionalidad del señor Presidente de la República y de la autoridad nominadora de este Ministerio y a la legítima aplicación del Artículo 629 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.'

..." (Cfr. foja 86 del expediente judicial).

Así las cosas, y al no estar amparada o formar parte de una carrera pública, el cargo que ocupaba Angie Cecibel Flores Pinto, en el Ministerio de Seguridad Pública era de libre nombramiento y remoción.

En razón de lo anterior, para desvincular del cargo a la ex servidora pública tampoco **era necesario invocar causal disciplinaria alguna**; puesto 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 642 de 8 de octubre 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 de la citada disposición, ni ningún otro previsto en el artículo 34 de la mencionada 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 dispuso 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 (sic) jurídicos que apoya la decisión" (Lo resaltado es nuestro).

En adición a 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 de la 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 **Angie Cecibel Flores Pinto**, estaba nombrada en el Servicio Nacional de Migración, **esta no tenía la condición de servidora 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 **Angie Cecibel Flores Pinto**, 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 sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 642 de 8 de octubre 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.

4.1 Se objetan los medios probatorios que van de las fojas 20 a la 40 y de la 48 a 49, toda vez que, aun y cuando se encuentren autenticadas, las mismas no guardan relación con el proceso.

En ese sentido, y de conformidad a lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial, las mismas resultan ineficaces.

4.2 Se objetan las pruebas que van de las fojas 41 a la 47 y de la 53 a la 74, habida cuenta que infringen lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial al haber sido estas presentadas en copia simple.

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

V. Derecho. No se acepta el invocado por la accionante.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General