



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 650

Panamá, 6 de agosto de 2020

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

La Licenciada Cynthia Del Carmen Patiño Martínez, actuando en representación de **Miguel Santamaría García**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 896 de 15 de octubre de 2019, expedido por el Órgano Ejecutivo por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

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 los 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.

Décimo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Décimo Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 22 a 27 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

El demandante aduce que el acto administrativo cuya declaratoria de nulidad solicita infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 1 de la Ley 25 de 10 de julio de 2007, por la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad que señala que el propósito de la convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente;

B. Los artículos 43 y 45-A de la Ley 42 de 1999, modificada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016; que señala que el trabajador cuya discapacidad haya sido diagnosticada por autoridades competentes, tendrá derecho a permanecer en su puesto de trabajo; y 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 laboral (Cfr. fojas 7, 16-17 del expediente judicial).

C. El artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificados por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que señala las normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónica, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo o, tratándose de funcionarios adscritos a la Carrera Administrativa (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

D. Los artículos 34, 155 y 201 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; que señala, respectivamente, los cuales señalan, respectivamente, los principios que comprenden al procedimiento administrativo general; la necesidad de motivar los actos administrativos que afecten derechos subjetivos; y establecen los elementos esenciales de los actos administrativos (Cfr. fojas 9 a 13 del expediente judicial).

E. El numeral 4 del Capítulo Segundo de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, señala sobre el principio de racionalidad se extiende a la motivación y argumentación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas, especialmente en el marco del ejercicio de las potestades discrecionales (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

F. El artículo 6 numeral 1 de la Ley 21 del 22 de octubre de 1992, por la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

II. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

Según las constancias procesales, mediante el Decreto de Personal 896 del 15 de octubre de 2019, emitido por el Presidente de la República por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, resolvió dejar sin efecto el nombramiento de **Miguel Ángel Santamaría García**, quien ocupaba el cargo de Supervisor de Migración IV, posición 1466 en esa entidad. Dicho acto administrativo le fue notificado al recurrente el día 8 de noviembre del mismo año (Cfr. foja 21 de expediente judicial).

La resolución descrita fue objeto de un recurso de reconsideración interpuesto por el actor, impugnación que fue decidida por medio de la Resolución Administrativa 072 de 31 de enero de 2020, la cual mantuvo en todas sus partes la decisión original, que le fue notificada al interesado el 6 de febrero de 2020 (Cfr. fojas 22 a 27 del expediente judicial).

Posteriormente, el 1 de junio de 2020, la apoderada judicial del demandante interpuso la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 896 del 15 de octubre de 2019, emitida por el Presidente de la República por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, el acto que lo confirma; y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene el reintegro de inmediato del servidor público al cargo que ejercía al momento de emitirse el acto acusado y se haga efectivo del

pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir hasta el momento de su restitución (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial del actor manifiesta que el acto se dictó omitiendo que padece de varias enfermedades crónicas y discapacitantes entre las que cabe mencionar, Desviación Lumbar de Convexidad Izquierda, el espacio intervertebral de L2, L3, L4, disminuido en su aspecto posterior, Desviación Torácica de Convexidad Derecha y Osteofitos marginales anteriores en todos los cuerpos vertebrales lumbares por lo que es protegido por la Ley 25 del 2007, que aprueba la Convención sobre Derecho de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad adoptados en Nueva York y la Ley 42 del 27 de agosto de 1999, reformada por la Ley 15 del 31 de mayo de 2016 y la Ley 59 del 28 de diciembre de 2005 (Cfr. fojas 7 a 8 del expediente judicial).

De igual manera, manifiesta que se invirtió el orden de los procesos tratándose de un servidor amparado por la carrera migratoria ya que no existía ninguna causal jurídica válida para proceder a desacreditar de carrera al demandante porque éste cumplió con todos los requisitos legales para la dicha acreditación (Cfr. fojas 9 del expediente judicial).

También añade, que el acto administrativo acusado de ilegal carece de motivación, lo que le ha producido indefensión a su poderdante ya que debe analizarse partiendo de la premisa de que se encuentra subsumido en el Principio del debido proceso ya que permite que el administrado tenga el derecho de conocer mediante una clara y motivada descripción, los hechos analizados por la autoridad nominadora y la fundamentación jurídica (Cfr. foja 10 a 12 del expediente judicial).

De igual manera, dice la actora que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esta ley, solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos por causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados de Trabajo o tratándose de funcionarios adscritos a la Carrera Administrativa, le corresponderá a la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa (Cfr. fojas 15 y 16 del expediente judicial).

De igual manera, el actor manifiesta se ha omitido el derecho que tiene de conservar su condición de servidor público, siendo responsable de su señora madre, quien padece de

osteoporosis, esclerosis e hipertensión arterial, constitutiva de condición de discapacidad, disponiendo así de su puesto de trabajo de forma unilateralmente (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada especial de **Miguel Ángel Santamaría García** con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

A. Potestad Discrecional.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por el actor, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, 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 Servicio de Migración adscrita al Ministerio de Seguridad (Cfr. foja 61 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, *"...el servidor público Miguel Ángel Santamaría García, no se le aplica las normas relativas a la Carrera Migratoria, la normativa aplicable es la del Ministerio de Seguridad, en temas de acciones de personal, la cual es la Resolución Número 102 de 28 de diciembre de 2011 que adopta el Reglamento Interno del Personal del Ministerio de Seguridad Pública y como norma supletoria el Texto Único de 29 de agosto de 2008, ordenado por la Asamblea Nacional que comprende la Ley 9 de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa; la ley 24 de 2007, que modifica y adiciona artículos a la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y las reformas incluidas en la Ley 14 de 2008."* (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Por tal motivo, y tal como se señaló en la Resolución 072 de 31 de enero de 2020 que resuelve el recurso de reconsideración, quedó establecido que para remover del cargo al ex servidor

público no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de algún trámite disciplinario, señalando lo siguiente:

“ ...

En virtud de lo anterior y a razón del cargo de Inspector de Migración IV que ocupaba el señor MIGUEL ANGEL SANTAMARÍA GARCÍA, se considera al mismo como un servidor público en funciones, sin que al momento de su desvinculación haya adquirido la condición de servidor público en funciones, sin que al momento de su desvinculación haya adquirido la condición de servidor público de carrera administrativa.

De lo anterior se puede establecer que para que se le hubiese realizado un procedimiento diferente de desvinculación, debió previamente haber obtenido su posición a través de un procedimiento regular, que le hubiese permitido incorporarse a la Carrera Administrativa, el cual, según el Artículo 61 del Texto Único de la Ley 9 que transcribimos:

'...Este procedimiento se desarrollará mediante el cumplimiento de dos etapas principales, que serán debidamente ponderadas, según exigencias del puesto, y debidamente comunicadas a los participantes, a saber: 1. Concurso de antecedentes o examen de libre oposición. 2. Evaluación de ingreso.'

Por lo consiguiente, se ha establecido fehacientemente, dentro del caudal probatorio del expediente que nos ocupa, que el solicitante MIGUEL ANGEL SANTAMARÍA GARCÍA, 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 nombrado y removido sus agentes, reformado 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.'**

...” (La negrita es de la entidad) (Cfr. fojas 24 y 25 del expediente judicial).

7

Siguiendo el orden de ideas de lo antes señalado, la entidad demandada agrega en dicha Resolución Administrativa 072 de 31 de enero de 2020, que: "...fue perfectamente admisible fundamentar el Decreto de Personal 896 de 15 de octubre de 2019, que dejó sin efecto su nombramiento como **INSPECTOR DE MIGRACIÓN IV**, en los Artículos 629 del Código Administrativo, artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, modificado por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, artículo 35 de la Ley 38 de 2000, Resolución No.038 de 9 de julio de 2019 de la Dirección General de Carrera Administrativa del Ministerio de la Presidencia, por lo tanto, el acto originario es legal al estar debidamente fundado y motivado en la discrecionalidad que permite la propia normativa, de ahí que su desvinculación queda sujeta a la discrecionalidad del señor Presidente de la República y de la autoridad nominadora de este Ministerio y a la legítima aplicación del Artículo 794 del Código Administrativo, que dice, 'La determinación del periodo de duración de un empleo no coarta en nada la facultad del empleado que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución y la Ley'." (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

En esa misma línea, bien quedó señalado por la entidad demandada en su Informe de Conducta, en su párrafo segundo que: "...la destitución del señor MIGUEL ANGEL SANTAMARÍA GARCÍA, tiene su fundamento legal en los (sic) artículos 629 del Código Administrativo que señala las atribuciones del señor Presidente de la República y 794 del Código Administrativo..." tal como ya se ha expuesto en párrafos anteriores (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

B. Enfermedad Crónica.

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que el actor en el hecho noveno en su escrito de la demanda, expresa que se le ordenaron unos estudios de Electromiografía por parte de la Neurofisiología Lisset Cáceres, de los cuales se determinó que padece de Desviación Lumbar de Convexidad Izquierda, el espacio intervertebral de L2, L3, L4, disminuido en su aspecto posterior, Desviación Torácica de Convexidad Derecha y Osteofitos marginales anteriores en todos los cuerpos vertebrales lumbares (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

De igual manera, señala que su madre Carmen García de Santamaría, es directamente afectada porque no es jubilada y depende económicamente del demandante, y que además padece de osteoporosis, esclerosis e hipertensión arterial (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

En cuanto a lo expuesto por el recurrente, esta Procuraduría estima pertinente indicar que si bien el actor alegó tener una madre con enfermedad que le ocasiona discapacidad, **lo cierto es que la documentación aportada no cumple con lo establecido en la ley de acuerdo a la formalidad de la presentación de los documentos que acrediten dicha condición que se alega.**

Por otra parte, consideramos oportuno advertir que según consta en el expediente judicial, la actora pudo acceder al control judicial, puesto que **Miguel Santamaría García**, fue notificado del acto acusado de ilegal, y en contra del mismo interpuso el recurso de reconsideración correspondiente y no conforme con la decisión administrativa, acudió a la Sala Tercera a presentar la demanda objeto de estudio; situación que de ninguna manera desvirtúa la legalidad de la decisión adoptada por la entidad, por lo que solicitamos que esta pretensión sea desestimada por la Sala Tercera (Cfr. foja 20 y 27 del expediente judicial).

C. Pago de Salarios Caídos

En ese sentido, este Despacho se opone a todos los argumentos planteados por el apoderado judicial del actor, en virtud que el artículo 302 de la Constitución Política de la República instituye expresamente lo siguiente:

"Artículo 302: Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascenso, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán **determinados por la Ley.**

..." (La negrita es nuestra).

Dentro del contexto anteriormente expresado, se colige que los derechos de los servidores públicos deben ser determinados a través de la Ley, de tal suerte que el Estado sólo puede reconocer el derecho a recibir el pago de salarios caídos, cuando ello se encuentre expresamente establecido en una ley formal; puesto que de lo contrario estaría infringiendo el principio de estricta legalidad, al cual deben ceñirse todas las actuaciones administrativas que realicen las entidades públicas

En atención a lo indicado, el reclamo que hace la accionante 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 **Miguel Santamaría García**, 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 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

"...En consecuencia, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa..."
(Lo resaltado es nuestro).

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 896 de 15 de octubre de 2019**, expedido por el Órgano Ejecutivo por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del accionante.

IV. Pruebas:

Se aduce como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General