

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 772

Panamá, 14 de junio de 2021

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

La Licenciada Cinthya Del Carmen Patiño Martínez, actuando en nombre y representación de **Janeth Del Carmen Torres Mario**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 845 de 15 de octubre de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Seguridad (Servicio Nacional de Migración)**, su acto confirmatorio y para 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: No es un hecho; por tanto, se niega.

DÉCIMO SEGUNDO: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 20-21 del expediente judicial).

DECIMO TERCERO: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 22-28 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. Los artículos 34, 155, 173, y 201 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; que señala, respectivamente, los principios que comprenden al procedimiento administrativo general; la necesidad de motivar los actos administrativos que afecten derechos subjetivos; el recurso de apelación deberá concederse en efecto suspensivo, salvo norma especial; y establecen los elementos esenciales de los actos administrativos (Cfr. fojas 7 a 13 del expediente judicial).

B. El numeral 4 del Capítulo Segundo de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, el cual hace referencia a los principios específicamente al principio de racionalidad se extiende a a la motivación que debe caracterizar a todas las actuaciones administrativas (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

C. El artículo 8 (numeral 1) de la Ley 15 del 28 de octubre de 1977, por la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual hace alusión a las garantías judiciales en especial a que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

D. El artículo 6 (numeral 1) de la Ley 21 del 22 de octubre de 1992, por la cual aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señala que en cuanto al Derecho del Trabajo, toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada (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 845 del 15 de octubre de 2019, emitida por el Presidente de la República por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, resolvió dejar sin efecto el nombramiento de **Janeth Del Carmen Torres Mario**, quien ocupaba el cargo de Inspector de Migración III, posición 1928 en esa entidad. Dicho acto administrativo le fue notificado a la recurrente el día 2 de enero del 2020 (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial).

La resolución descrita fue objeto de un recurso de reconsideración interpuesto por la actora; impugnación que fue decidida por medio de la Resolución Administrativa 131 de 28 de febrero de 2020, la cual mantuvo en todas sus partes la decisión original, que le fue notificada a la interesada el 19 de junio de 2020 (Cfr. fojas 22 a 28 del expediente judicial).

Posteriormente, el 19 de agosto de 2020, la apoderada judicial de la 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 845 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 de la servidora pública al cargo que ejercía al momento de emitirse el acto acusado y se le reconozcan todas sus prestaciones salariales dejadas de percibir hasta el momento de su restitución (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de la actora manifiesta que el acto acusado se dictó invirtiendo el orden de los procesos tratándose de una servidora pública amparada por la carrera migratoria, se tenía que desacreditar de carrera en el caso que existiera alguna causal jurídica válida para posterior a esa desacreditación en firme poder iniciar un proceso de destitución. Que no existía ninguna causal jurídica válida para proceder a desacreditar de carrera a la demandante porque esta cumplió con todos los requisitos legales para la acreditación de la misma. (Cfr. foja 7-8 del expediente judicial)

De igual manera, manifiesta que en el procedimiento de la desacreditación de carrera de la servidora pública no se dio cumplimiento con el debido proceso, la debida motivación que le permitiera conocer de manera clara la fundamentación jurídica llevada a cabo para dicho análisis, violentando así el principio de la buena fe y de lealtad procesal entre las partes, máxime cuando ésta afecta derechos subjetivos para la demandante como lo es el haber sido desacreditada de esta forma ilegal de la carrera migratoria (Cfr. foja 9- 12 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada especial de **Janeth Del Carmen Torres Mario** 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.

Según se desprende del Decreto de Personal 845 del 15 de octubre de 2019, acto acusado de ilegal, **Janeth Del Carmen Torres Mario** ocupaba el cargo de Inspector de Migración III, en el Servicio Nacional de Migración que: *"...Que el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, que regula la Carrera Administrativa, contiene dentro del concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción la separación del cargo por pérdida de confianza..."* (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que en la Resolución Administrativa 131 de 28 de febrero de 2020, que decidió el recurso de reconsideración interpuesto por la accionante en contra del acto original, se dejó plasmado que: *"... En virtud de lo anterior, es que la normativa aplicable a los funcionarios del Ministerio de Seguridad Pública, en temas de acciones de personal, es la Resolución No. 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. fojas 21 a 23 del expediente judicial).

Igualmente, de la Resolución Administrativa 131 de 28 de febrero de 2020, a la que nos hemos referido en el párrafo que precede, se desprende, cito:

“ ...

Esta norma de carácter general citada, indica en el glosario instituido en el Artículo 2 que los servidores públicos se clasifican en:

- ‘1. Servidores públicos de carrera.
2. Servidores públicos de Carrera Administrativa.
3. Servidores públicos que no son de carrera.’

Quedando clasificada de esta forma la impugnante, en atención a la norma citada, en una servidora pública que no es de carrera, es decir, los ‘no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la ley, y en particular aquellos excluidos de las carreras públicas por la Constitución vigente’; clasificación ésta que se subdivide en: de elección popular, de libre nombramiento y remoción, de nombramiento regulado por la Constitución, de selección, en periodo de prueba, en funciones y eventuales; siendo, los funcionarios en funciones aquellos que:

‘...antes de aplicar e/ procedimiento ordinario de ingreso, se encuentran ocupando en forma permanente un cargo público definido como de Carrera Administrativa, hasta que adquieran la condición de servidores públicos de Carrera Administrativa o se les desvincule de la Administración Pública. (El subrayado es nuestro).

En este caso, se establece claramente que la impugnante JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO, se desempeñó como servidora pública en funciones, trabajando como Inspector de Migración III, hasta el 8 de junio de 2015, fecha en que toma posesión formalmente del cargo con la misma denominación, tal y como se extrae del Acta de Toma de Posesión dentro del expediente de personal en estudio.

Las excertas legales citadas tienen varios componentes que inciden en el presente proceso administrativo, toda vez 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:

‘... 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.’

Efectuada una revisión minuciosa de su expediente laboral, confirmamos que no consta ninguna documentación o elemento probatorio que nos permita concluir que la impugnante haya sido incorporada al cargo que desempeñó como Inspector de Migración V, mediante un sistema de méritos.

...” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

En este sentido, reiteramos que tal como lo explicó el Servicio Nacional de Migración en el mencionado acto administrativo, está acreditado en autos que **Janeth Del Carmen Torres Mario**, 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 (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

De igual manera, también señaló la entidad que: *“Por lo tanto, no gozando la funcionaria JANETH DEL CARMEN TORRES MARIO de ese derecho porque no fue nombrada en atención a un sistema de cualidades específicas, no está sujeta a la evacuación, previa desvinculación, o por medio de cualquier proceso disciplinario relacionado, 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 629 y 794 del Código Administrativo”* (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, reiteramos que tal como lo explicó la entidad demandada en su acto emitido, que: *“...sí es perfectamente admisible fundamentar el Decreto No.845 de 15 de octubre de 2019, que dejó sin efecto su nombramiento como Inspector de Migración V, en el Artículo 629 y 794 del Código Administrativo, por lo tanto el acto originario no es arbitrario, ya que aunque esté fundado en la discrecionalidad que permite la propia normativa, se motivó para garantizar el ejercicio del derecho de contradicción y defensa como componente del Debido Proceso y esto porque la supremacía de la Administración no es absoluta, pues no puede ejercer sus poderes al margen de las normas legales, ni puede hacer uso inmoderado de ella, ni desconocer los derechos ciudadanos, de ahí el que se pretende asegurar a la recurrente la emisión de un acto administrativo motivado, notificado dándole la oportunidad de recurrir, respetando sus garantías.* (Cfr. foja 26 y 27 del expediente judicial).

En un caso similar al que se analiza, el Tribunal en la Sentencia de 26 de abril de 2016, se pronunció en los siguientes términos:

“... ”

Cabe agregar que, en este caso la Administración se encuentra representada por la Autoridad nominadora, que es el Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas, a quien el numeral 15 del artículo 31 del Decreto Ley No.1 de 13 de febrero de 2008 le faculta remover al personal bajo su inmediata dependencia; no requiriendo la realización de un procedimiento disciplinario para ello, reiteramos, cuando el funcionario no se encuentra bajo el amparo del derecho a la estabilidad.

Por las razones expuestas, no se encuentra probado el cargo de violación directa por omisión, alegado por la parte actora...de la Resolución N°097 de 22 de noviembre de 2010, que consagra el derecho a la estabilidad de los servidores públicos aduaneros, toda vez que no consta en el expediente que el señor..., haya adquirido dicho derecho a la estabilidad en el cargo, así como tampoco prospera el cargo de violación del artículo... del mismo cuerpo legal, por las causas señaladas.

De igual forma, no se encuentran llamados a prosperar los cargos de violación alegados por la parte actora de los artículos..., 99... de la Resolución N°097 de 22 de noviembre de 2010, relativos al procedimiento disciplinario, la aplicación de medidas disciplinarias y el campo de aplicación del Reglamento Interno de la entidad demandada; toda vez que, la destitución se fundamentó en la facultad discrecional de la Autoridad nominadora, tal como se observa en la motivación del acto impugnado, en estricto apego con la ley de Aduanas.

Toda vez que los cargos de violación alegados por la parte actora no acreditan la ilegalidad de la Resolución Administrativa No.380 de 10 de octubre de 2014, que se recurre, no es procedente declarar la nulidad del acto ni las consecuentes declaraciones solicitadas.

DECISIÓN DE LA SALA

En mérito de lo expuesto, **la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa No.380 de 10 de octubre de 2014, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, así como tampoco lo es su acto confirmatorio y, por lo tanto, NO ACCEDE a las pretensiones del demandante**” (Lo destacado es nuestro).

En cuanto al reclamo que hace el demandante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Janeth Del Carmen Torres Mario**, sería necesario que aquél 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 otra parte, consideramos oportuno advertir que según consta en el expediente judicial, la actora pudo acceder al control judicial, puesto **Janeth Del Carmen Torres Mario**, fue notificada 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. fojas 19, 21 y 28 del expediente judicial).

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto 845 de 15 de octubre de 2019**, expedido por el Órgano Ejecutivo por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del accionante.

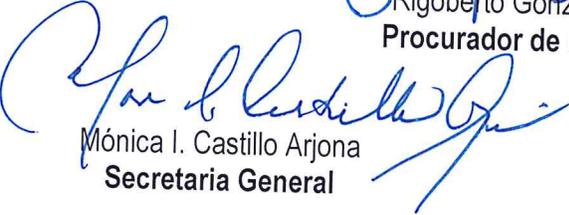
IV. Pruebas:

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

Expediente 490992020