

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 294

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 03 de febrero de 2022.

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Alegato de conclusión.

EXP-215212020.

El Licenciado Dionisio De Gracia Guillén, actuando en nombre y representación de **Ana Milena Moreno** solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 961 de 1 de noviembre 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.

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 artículo 61 de la Ley No.135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley No.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 **Ana Milena Moreno** en lo que respecta a su pretensión.

I. **Antecedentes.**

Según consta en autos, el acto acusado es el **Decreto de Personal No. 961 de 1 de noviembre 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 **Ana Milena Moreno** del cargo de Inspector de Migración III, que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante el **Resuelto No.**

**118 de 21 de febrero de 2020**, expedido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, que confirmó el acto administrativo anterior. Dicha resolución le fue notificada a la accionante el 10 de marzo de 2020, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 106 - 110 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 16 de julio de 2020, **Ana Milena Moreno**, 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. fojas 44 - 45 del expediente judicial).

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

**“DÉCIMO:** El día ocho (8) de noviembre de 2019, además de notificar a mi representada ANA MILENA MORENO de la Resolución 700 del 7 de noviembre de 2019, tal cual se describe el hecho quinto, se le intima a notificarse del Decreto de Personal 961 del 01 de noviembre del 2020, por tanto, se notifica y anuncia Recurso de Reconsideración, el cual es sustentado y presentado dentro del término de ley, el día doce (12) de noviembre de 2019 a las 1:17 p.m.” (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría manifestó **que no le asiste la razón a la demandante**; en cuanto a la carencia de sustento en la tesis planteada, referente a lo actuado por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad**, al emitir el acto en estudio, que, en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas antes 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

**Servicio Nacional de Migración del Ministerio de Seguridad** (Cfr. foja 108 del expediente judicial).

Por otra parte, 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 consecuencia, se observa la pérdida del estatus de servidor público de Carrera Migratoria de la recurrente, en virtud de los hechos jurídicamente relevantes precedentemente expuestos, a través de la Resolución 506 de 20 de septiembre de 2019, emitida por el Servicio Nacional de Migración.” (Cfr. foja 107 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 No. 961 de 1 de noviembre 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 No. 9 de 20 de junio 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 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.

...” (Lo destacado es nuestro).

Así las cosas, y al no estar amparada o formar parte de una carrera pública, el cargo que ocupaba **Ana Milena Moreno** en el **Servicio Nacional de Migración del 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, este Despacho es del criterio, que el **Decreto de Personal No. 961 de 1 de noviembre de 2019, no** ha desatendido la garantía contenida en el artículo 201 de la Ley No. 38 de 31 de julio 2000; por lo tanto, **no se ha infringido el debido proceso administrativo, contemplado en el numeral 31 de la citada disposición, ni algún otro previsto en la mencionada Ley de Procedimiento Administrativo que pueda derivar en una nulidad absoluta o relativa del acto que se estudia.**

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 y 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 **Ana Milena Moreno** estaba nombrada en el **Servicio Nacional de Migración, ésta no tenía la condición de servidora pública de Carrera Migratoria al momento de su destitución**, por lo que no ostentaba el derecho a la estabilidad; por consiguiente, el cargo ocupado por la actora estaba a disposición de la autoridad nominadora.

## II. Actividad probatoria.

La Sala Tercera expidió el Auto No. 344 de 21 de junio de 2021, por medio del cual admitió a favor de la activadora judicial una serie de documentos relacionados con su desvinculación; una prueba de informe dirigida a acreditar su incorporación al régimen de Carrera Migratoria y el expediente judicial que contiene la demanda en contra de la derogación del acto administrativo que le daba estabilidad laboral. Además, se acogió el expediente administrativo solicitado por la Procuraduría de la Administración (Cfr. fojas 193-194 del expediente judicial).

En este punto, es necesario señalar que el Auto de Pruebas fue objeto de un recurso de alzada, y confirmado por el resto del Tribunal en grado de apelación, a través de la Resolución de 14 de diciembre de 2021.

El contenido del Auto de Pruebas revela que la accionante omitió efectuar suficientes esfuerzos para acreditar sus pretensiones, por lo que no se acogió a lo regulado en el artículo 784 del Código Judicial que, en esencia, dispone que incumbe a las partes acreditar su posición en el proceso con el objetivo de desvirtuar lo determinado en los actos acusados.

En la Sentencia de 17 de febrero de 2021, el Tribunal precisó:

“En este orden de ideas igualmente debemos, tener presente que a las partes les incumbe demostrar los hechos y al Juez dispensar el Derecho, o sea, el ‘onus probandi’ contemplado en nuestra legislación en el artículo 784 del Código Judicial, que a la letra dice:

‘...’

De ahí que, la carga de la prueba, implica la obligación que tiene una parte de aportar los medios de convicción; además, ese es un deber de las partes y sus apoderados, pues cuando no aparece probado el hecho, ello no permite que el Juez pueda otorgar la pretensión de quien pide; y esto se resume en esa frase romana ‘onus probandi incumbit actori’; es decir, la carga de la prueba le incumbe al actor.

En efecto, este Principio obliga al actor a probar lo que pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por éste dentro de la demanda, tal como lo establece el Código Judicial.”

La jurisprudencia transcrita viene a confirmar el deber que tiene toda persona que recurre a la Jurisdicción Contencioso Administrativa de probar lo que pide, ello a los efectos que se le pueda aplicar el principio de Tutela Judicial Efectiva.

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No. 961 de 1 de noviembre 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 que se desestimen las demás pretensiones de la actora.

**Del Señor Magistrado Presidente,**



Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración



Anasiris A. Polo Arroyo  
Secretaria General, Encargada