

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 819

Panamá, 8 de septiembre de 2020.

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción

La Licenciada Cinthya del Carmen Patiño Martínez, actuando en nombre y representación de **Querube Jannette Urriola Álvarez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 1020 de 1 de octubre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **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.

**II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

La apoderada judicial de la actora refiere como normas vulneradas las siguientes:

A. El artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que establece que los trabajadores afectados con alguna enfermedad Crónicas, involutivas y/o degenerativas solo podrán ser despedidos o destituidos mediando causa justificada y previa autorización (Cfr. foja 6 del expediente judicial);

B. Los artículos 155 (numeral 1) y 201 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los que en ese orden que establecen la obligación de motivación del acto y la definición de acto administrativo (Cfr. fojas 7 – 10 del expediente judicial);

C. El Capítulo Segundo (numeral 4) de los Principios de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano que establece que 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 11 del expediente judicial); y

D. El artículo 6 (numeral 1) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales Protocolo de San Salvador, aprobado por la Ley 21 de 22 de octubre de 1992, que dispone que toda persona tiene derecho al trabajo (Cfr. foja 12 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 1020 de 1 de octubre de 2019**, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Querube Jannette Urriola Álvarez** del cargo de Supervisor de Migración III, que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante el **Resuelto 122 de 27 de febrero de 2020**, expedido por el Ministro de Seguridad Pública, que confirmó el acto administrativo anterior. Dicha

resolución le fue notificada al accionante el 9 de marzo de 2020, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 15 - 19 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 2 de junio de 2020, **Querube Jannette Urriola Álvarez**, a través de su apoderada 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 en iguales condiciones y salario (Cfr. fojas 2 - 4 del expediente judicial).

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

“Uno de los elementos esenciales está constituido por los **antecedentes** o **causa** del acto administrativo, que para el presente caso lo constituye el hecho de que la servidora pública Querube Urriola gozaba de estabilidad laboral con el Decreto Ley 3 del 22 de febrero de 2008 por tratarse de una funcionaria pública de Carrera Migratoria y por tratarse de una servidora pública que sufre de diabetes igualmente se encontraba amparada por la Ley 59 de 2005.

...

Por lo tanto, no era pertinente aplicar en contra de Querube Urriola, la supuesta facultad discrecional para destituirla como funcionaria de libre nombramiento y remoción, cuando en realidad ella no era una funcionaria adscrita al personal de confianza y su demanda contra la desacreditación no ha sido resuelta.

...” (Cfr. fojas 9-10 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 Pública** al emitir el acto objeto de reparo, 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 Ministerio de Seguridad Pública. (Cfr. fojas 14- y 15 - 19 del expediente judicial).

En sentido, consideramos importante resaltar, lo expresado en la **Resolución 122 de 27 de febrero de 2020**, que confirmó la Resolución acusada de ilegal, en cuanto a la condición de integrante de la Carrera Migratoria, que mantenía **Querube Jannette Urriola Álvarez al momento de su desvinculación**, veamos:

“Que al analizar el expediente administrativo in comento, podemos observar la existencia de la Resolución No. 426-A de 17 de diciembre de 2015, a través del cual se reconoce a la señora **QUERUBE JANNETTE URRIOLA ÁLVAREZ**, su incorporación en Carrera Migratoria, incorporada al Régimen Especial de Ingreso a la Carrera Migratoria.

Que mediante Resolución No. 938-A de 14 de octubre de 2016, se le confiere el cargo de Supervisión de Migración III, homologa en Carrera Migratoria, señalando que el registro se realizó en contravención a lo establecido en los artículos 18, numeral 4 y 139 del Decreto Ejecutivo No. 138 del 04 de mayo de 2015, toda vez que se acreditación no contó con la auditoria (sic) previa que debía realizar el Consejo de Ética y Disciplina, tal como se observa en la Resolución No. 651 de 7 de noviembre de 2019 del Servicio Nacional de Migración.

...

En consecuencia el artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece que se incurre en nulidad absoluta de los actos administrativos dictados en los siguientes casos:

...

4. Si se dictan con prescindencia u omisión de trámites fundamentales, que impliquen violación al debido proceso legal.

...

Quedando clasificada la recurrente, en atención a la norma citada, en una servidor pública que no es de carrera...

...” (Cfr. fojas 16-17 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 1020 de 1 de noviembre de 2019**, el mismo no se encontraba incorporada al Régimen de Carrera Migratoria.

Asimismo, en el Informe de Conducta emitido por la institución demandada mediante la **Nota 0487/OAL-20 de 1 de julio de 2020**, esta advirtió que:

“ ...

Que tomando como referencia que la señora URRIOLA ÁLVAREZ, al momento de la emisión del Decreto de Personal 1020 del 1 de noviembre de 2019, no ostentaba la condición de servidora pública de carrera migratoria, se determinó que su desvinculación estaba sujeta a la discrecionalidad del señor Presidente de la República y de la autoridad nominadora de ese Ministerio, tal como quedó plasmado en la parte motiva del Resuelto No. 122 de 27 de febrero de 2020, que dispuso confirmar el Decreto de Personal (Sic) 1020 del 1 de noviembre de 2019.

Para los efectos del presente trámite, consideramos oportuno citar las disposiciones legales aplicables al presente caso, contentivas de la facultad discrecional previamente indicada, cuyo contenido, son del tenor siguiente:

‘**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 y la Ley.’

...” (Cfr. fojas 24-25 del expediente judicial).

Por otro lado, y contrario a lo señalado por la apoderada especial de la demandante, en la esfera administrativa **sí se cumplió con el principio de debida motivación**, y es que, tal como se aprecia en el acto objeto de reparo, y su acto confirmatorio, se indicaron claramente las razones por las cuales se dejó sin efecto el nombramiento de **Querube Jannette Urriola Álvarez** del cargo que ocupaba en el Ministerio de Seguridad Pública, y el fundamento de derecho que amparaba tal decisión, cumpliéndose de esta forma lo establecido en el artículo 155 de la Ley 38 de 2000, que establece:

**“Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:**

- 1. Los que afecten derechos subjetivos;**
2. Los que resuelvan recursos;
3. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o dictamen de organismos consultivos; y
4. Cuando así se disponga expresamente por la ley.”

Por tanto, en el expediente judicial puede constatarse que en la esfera administrativa, se motivó en debida forma y se consignaron las razones por las cuales se dejó sin efecto el nombramiento de la actora, observando los presupuestos establecidos en el precitado artículo, pues, por una parte, se realiza la debida explicación jurídica acerca de las razones que llevaron a la autoridad nominadora a dejar sin efecto su nombramiento; y por la otra, se señalan los motivos fácticos y jurídicos que apoyan la decisión (Cfr. fojas 14 y 15 - 19 del expediente judicial).

En este marco, es importante anotar que a la accionante **se le respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa, tal como consta en expediente judicial.**

Adicionalmente, resaltamos que la hoy demandante tuvo pleno acceso en la vía gubernativa a la tutela de todos sus derechos; toda vez que una vez emitida la resolución objeto de reparo, pudo presentar un recurso de reconsideración en su contra, mismo que, una vez decidido, le dio la oportunidad de acudir a la vía jurisdiccional a presentar la demanda que hoy ocupa nuestra atención (Cfr. foja 15-19 del expediente judicial).

Por último, y en cuanto al supuesto padecimiento de una enfermedad crónica a la que hace referencia la demandante, debemos indicar que en el expediente no consta documento alguno que acreditara el padecimiento de enfermedad alguna, **y mucho menos que ese supuesto padecimiento causa algún grado de discapacidad.**

En ese sentido, al no reposar esa información, resultaba imposible que la entidad demandada reconociera protecciones derivadas de esa supuesta condición.

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 1020 de 1 de noviembre de 2019**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

**IV. Pruebas.**

4.1 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 el accionante.

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 280602020