

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 955

Panamá, 27 de mayo de 2022

Querrela por Desacato.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Expediente 43072022.

El Licenciado Luiggi Colucci, actuando en nombre y representación de **Anabel Guadalupe Ávila Sánchez**, solicita que se declare en desacato al **Ministerio de Seguridad Pública**, por el incumplimiento de la Sentencia de ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021), dictada por la Sala Tercera, de la Corte Suprema de Justicia.

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 9 del artículo 5 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la Ley en la querrela por desacato descrita en el margen superior.

I. Antecedentes.

El Licenciado Luiggi Colucci, actuando en nombre y representación de **Anabel Guadalupe Ávila Sánchez**, interpuso una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declarara nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 400 de 12 de agosto de 2019, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se dejó sin efecto el nombramiento de la prenombrada en el cargo de "Supervisor de Migración V" (Cfr. Expediente judicial 1088-19).

Una vez cumplidas las etapas procesales correspondientes, a través de la Sentencia de ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021), la Sala Tercera declaró nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 400 de 12 de agosto de 2019, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**; y ordenó el reintegro de **Anabel Guadalupe Ávila Sánchez** en el **Servicio Nacional de Migración**, al cargo de "*Supervisor de Migración V*", en la misma posición, salario y demás emolumentos que percibía al momento en que se dictó el citado acto administrativo (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Lo anterior trajo como consecuencia que, el 14 de enero de 2020, la accionante, actuando por intermedio de su apoderado judicial, promoviera la querrela por desacato en estudio, la cual se sustenta en lo que a seguidas se copia:

"...

SEXTO: Lo decidido mediante la citada sentencia de 8 de octubre de 2021 fue **debidamente comunicado** al licenciado JUAN MANUEL PINO FORERO, Ministro de Seguridad Pública, mediante **Oficio N° 2651 de 1 de noviembre de 2021**, el cual fue recibido en la entidad pública el 8 de noviembre de 2021.

SÉPTIMO: No obstante, a pesar que el señor Ministro de Seguridad Pública, desde el 8 de noviembre de 2021, fue comunicado de la decisión de esta Sala que le ordena reintegrar a Anabel Guadalupe Ávila Sánchez **en el cargo de Supervisor de Migración V que ocupaba en el Servicio Nacional de Migración, en la misma posición, salario y demás emolumentos que percibía**, a la fecha no se ha cumplido con esa orden de reintegro, evidenciando en la autoridad un claro ánimo de rehusarse a obedecer la orden dictada por esta Corporación de Justicia.

OCTAVO: Desde que el señor Ministro de Seguridad Pública, recibió formal comunicación de lo resuelto mediante Sentencia de 8 de octubre de 2021, nuestra representada Anabel Guadalupe Ávila Sánchez se ha acercado tanto al Ministerio de Seguridad Pública como al Servicio Nacional de Migración y ninguna le da

respuesta sobre el cumplimiento de la orden de su reintegro. En el Ministerio de Seguridad Pública le dicen que ese trámite no es con ellos y en el Servicio Nacional de Migración sencillamente no le ofrecen ninguna respuesta.

NOVENO: ...

En consecuencia, carece de cualquier tipo de justificación el que a **más de dos (2) meses de haber recibido la respectiva comunicación** sobre lo resuelto en la sentencia de 8 de octubre de 2021, el señor Ministro de Seguridad Pública **no haya cumplido con la orden de reintegro y ni siquiera haya realizado gestión alguna dirigida a ponerla en ejecución.**

DÉCIMO: ...

En el presente caso, debemos señalar que la inactividad, indiferencia y comportamiento omisivo del señor Ministro de Seguridad Pública, pone de manifiesto un actuar dirigido a rehusarse a cumplir con lo ordenado mediante sentencia de 8 de octubre de 2021, por lo cual estimamos resulta culpable de desacato.

..." (Cfr. fojas 2-3 del expediente judicial) (La negrita es de la fuente).

Posteriormente, a través de la **Providencia de ocho (8) de marzo de dos mil veintidós (2022)**, esa Magistratura admitió la referida querrela por desacato y le corrió traslado al **Ministerio de Seguridad Pública**, y mediante la Nota No. 0108-OAL-2022 de 4 de abril de 2022, éste remitió su informe explicativo de conducta en donde señaló lo siguiente:

"Por medio de la Resolución de fecha 08 de octubre de 2021, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, declaró Nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.400 del 12 de agosto de 2019 y su correspondiente acto confirmatorio, ordenando el reintegro de la señora **ANABEL GUADALUPE AVILA SANCHEZ**. Una vez recibida la precitada resolución, la Dirección Institucional de Recursos Humanos de este ministerio, procedió con las gestiones pertinentes a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por dicha Sala, específicamente en lo concerniente a la liberación de la posición de Supervisor V en el Servicio Nacional de Migración, e inyectarle el

salario que ocupaba la señora Ávila al momento de su desvinculación.

Al respecto el Servicio Nacional de Migración, en atención a la Sentencia proferida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, antes descrita, se encuentra dentro de un trámite administrativo correspondiente a Recursos Humanos (proceso de adecuación y modificación a la estructura), procesos administrativos internos que han sido llevados a cabo por este Despacho y han sido debidamente remitidos al Ministerio de Economía y Finanzas, para que se continúe con el proceso correspondiente.

...

En virtud de lo anterior, se permite concluir que este ministerio, bajo ninguna circunstancia ha intentado desconocer el mandato emanado de esta corporación de justicia, sino por el contrario, ha procurado cumplir a cabalidad con el procedimiento administrativo previamente establecido, en estricta observancia y cumplimiento de las disposiciones y normativas vigentes, y lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia, al realizar las diligencias respectivas en tiempo oportuno, solicitando la habilitación de la posición y reconocimiento salarial de acuerdo a la posición que ocupaba antes de la desvinculación, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, y tal como se establece en la Ley de Presupuesto.

..." (Cfr. fojas 32-33 del expediente judicial) (Lo destacado es de la cita).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Para los efectos de la opinión que debe emitir este Despacho, estimamos oportuno citar a renglón seguido lo que establece el **artículo 99 de la Ley Número 135 de 1943**, modificada por la Ley Número 33 de 1946, y el **artículo 1932 del Código Judicial**, los cuales son del siguiente tenor:

"Artículo 99. Las autoridades, corporaciones o funcionarios de todo orden a los cuales corresponda la ejecución de una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dictarán cuando sea el caso, dentro del término de cinco días, contados desde la fecha en que el Tribunal se las comunique, las medidas necesarias para el debido cumplimiento de lo resuelto."

~ o ~

“Artículo 1932. En materia civil son culpables de desacato:

...

9. Los que durante el curso de un proceso o de cualquier actuación judicial o después de terminados, ejecuten hechos que contravengan directamente lo ordenado en resolución judicial ejecutoriada; y los que habiendo recibido orden de hacer cosa o de ejecutar algún hecho, rehúsen sin causa legal obedecer al juez.”

De la lectura de las normas transcritas, se desprende que las autoridades a las que les corresponda la ejecución de una Sentencia de la Sala Tercera, tendrán un término de cinco (5) días, contados a partir que tengan conocimiento de la misma, para dictar las medidas necesarias para el cumplimiento de lo decidido; y que incurrirán en desacato quienes rehúsen sin causa legal a cumplir una decisión del Tribunal.

A la luz del contenido de las disposiciones previamente citadas, esta Procuraduría estima que, en la situación bajo examen, debe declararse no probada la querrela por desacato interpuesta por el Licenciado Luigi Colucci, actuando en nombre y representación de **Anabel Guadalupe Ávila Sánchez**, en contra del **Ministerio de Seguridad Pública**.

Nuestra posición encuentra sustento en el hecho que la Sentencia de ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021), no ha sido desobedecida por parte de la entidad demandada, puesto que tal como se desprende del informe explicativo de conducta rendido por la autoridad nominadora, el **Ministerio de Seguridad Pública** ha hecho todas las gestiones tendientes a dar cumplimiento al referido pronunciamiento judicial.

En efecto, la lectura del informe explicativo de conducta nos permite establecer que desde el momento en que la entidad ministerial recibió la Sentencia de ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021), se procedió a la búsqueda de una posición de igual jerarquía y remuneración, a fin de habilitar una plaza con el mismo reconocimiento salarial que mantenía la actora antes de su desvinculación (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

En esta línea, vale la pena destacar que luego de varias gestiones llevadas a cabo por la Dirección Institucional de Recursos Humanos del **Ministerio de Seguridad Pública**, se remitió la documentación respectiva al Ministerio de Economía y Finanzas a fin que se continúe con el proceso de adecuación y modificación de estructura para la liberación de la posición de "Supervisor de Migración V" en el **Servicio Nacional de Migración** (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

En este punto, se hace necesario traer a colación lo establecido en los **artículos 280 y 282 de la Ley 280 de 29 de octubre de 2021**, "*Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2022*", el cual señala lo siguiente:

"Artículo 280. Prohibición de ejercer un cargo antes de la toma de posesión. Ninguna persona entrará a ejercer cargo público de carácter permanente, probatorio o transitorio, sin que antes hubiera tomado posesión de cargo, previa autorización del nombramiento mediante el decreto o resuelto de personal correspondiente...". (La negrita es nuestra).

"Artículo 282. Acciones de personal. Las acciones de personal relativas a nombramientos, destituciones, ajustes salariales y ascensos emitidos por las instituciones de Gobierno Central **se remitirán al Ministerio de Economía y Finanzas para su revisión presupuestaria, que las remitirá posteriormente al presidente de la República para su consideración y aprobación...**

Todas las acciones de personal relativas a nombramientos, destituciones, ajustes salariales y ascensos que integran el Sector Público deben ser remitidas al Ministerio de Economía y Finanzas para su revisión presupuestaria... (La negrita es nuestra).

En este sentido, no queda más que reiterar que la entidad demandada bajo ningún concepto ha intentado desconocer el mandato ordenado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia; por el contrario, ha intentado acatar la decisión proferida cumpliendo, para ello, con el procedimiento administrativo establecido en la normativa.

Así las cosas, no podemos perder de vista que el desacato supone la existencia de pruebas concretas de incumplimiento o renuencia por parte del titular de la institución a acatar lo decidido en un fallo judicial, es por ello que no puede configurarse el desacato sin la presencia de pruebas contundentes que acrediten el presupuesto en discusión, esto es un actuar omisivo, dilatorio, desinteresado o que sin causa legal rehúse a obedecer lo ordenado en la Sentencia de ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021), advirtiéndose así que la querellante, quien en este caso debe asumir la carga probatoria, tal como lo dispone el **artículo 784 del Código Judicial**, tampoco ha presentado medios de convicción dirigidos a sustentar sus afirmaciones, por lo que sus pretensiones deben ser desestimadas, conforme lo ha planteado la Sala Tercera en la **Sentencia de nueve (9) de octubre de dos mil nueve (2009)**, dictada al decidir un caso similar al que ocupa nuestra atención, y que citamos a continuación en su parte pertinente:

“Es importante resaltar a este respecto, que **el desacato supone la existencia de pruebas concretas de incumplimiento o renuencia a acatar lo decidido en un fallo judicial. No puede configurarse el desacato sin la**

presencia de pruebas fidedignas que acrediten el presupuesto meritado, ni tampoco se da tal desacato cuando el cumplimiento de la decisión judicial depende de comportamientos que debe desplegar exclusivamente el querellante y no el funcionario acusado." (Lo destacado es nuestro).

Finalmente, nos hacemos eco de la última reflexión expuesta por el **Ministerio de Seguridad Pública** en el informe previamente citado, en el sentido que éste ha llevado a cabo ante el Ministerio de Economía y Finanzas, las diligencias respectivas a fin de lograr la habilitación de la posición y reconocimiento salarial que ocupaba **Anabel Guadalupe Ávila Sánchez** antes de su desvinculación, en tiempo oportuno y con arreglo a la Ley de Presupuesto (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

Por todo lo expuesto, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **NO PROBADA** la querrela por **desacato** propuesta por el Licenciado Luiggi Colucci, actuando en nombre y representación de **Anabel Guadalupe Ávila Sánchez**, en contra del **Ministerio de Seguridad Pública**.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General