

REPUBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1060

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 11 de agosto de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

La Licenciada Doris Elizabeth Patiño Martínez, actuando en nombre y representación de **Aura Enilda Grisales Franco**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.351 de 2 de agosto de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración)**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Alegato de Conclusión.

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 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en cuanto a la carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por la actora, **Aura Enilda Grisales Franco**, referente a lo actuado por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración)**, al emitir el Decreto de Personal No.351 de 2 de agosto de 2019, que en su opinión es contrario a Derecho.

La acción propuesta por la abogada de **Aura Enilda Grisales Franco**, se basa, entre otras consideraciones, en que:

“No obstante, al examinar su contenido, claramente se desprende que se tratan de actos que no se ajustan al principio de la debida motivación consagrado en el artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que exige sustentar con el correcto y suficiente fundamento de hecho y de derecho la

decisión o medida emitida (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista 1416 de 10 de diciembre de 2020**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la recurrente; ya que **debemos advertir** que su desvinculación 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 accionante en el **Servicio Nacional de Migración del Ministerio de Seguridad Pública** (Cfr. fojas 24-29 del expediente judicial).

Por otro lado, 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:

“Que efectuada una revisión minuciosa de su expediente laboral, se observa la Resolución 322 **de 22 de julio de 2019** que DEJA SIN EFECTO la Resolución 086 de 25 de julio de 2017, mediante la cual se reconoce al servidor público su incorporación en Carrera Migratoria, MANTENIDA por la Resolución 356 de **1 de agosto de 2019**, lo que nos confirma que la recurrente **fue desacreditada de la Carrera Migratoria...**” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 27 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.351 de 2 de octubre 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 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 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 acarre la remoción del puesto que ocupan.

...”

Así las cosas, y al no estar amparada o formar parte de una carrera pública, **el cargo que ocupaba Aura Enilda Grisales Franco, 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 del decreto de personal recurrido 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, en cuanto a la supuesta violación del principio de estricta legalidad; al del debido proceso, así como la supuesta omisión del procedimiento correspondiente e irrespeto de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico, este Despacho es del criterio, que el **Decreto de Personal No.351 de 2 de agosto de 2019, no ha desatendido la garantía de la motivación del acto administrado, previsto en el artículo 201 (numeral 1) de la Ley No.38 de 31 de julio 2000; por lo tanto, no se ha infringido así el debido proceso legal, contemplado en el numeral 31 de la citada disposición, ni ningún otro previsto en el artículo 34 de la mencionada Ley de Procedimiento Administrativo.**

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 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 **Aura Enilda Grisales Franco**, 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 derecho a la estabilidad en virtud de un régimen de carrera, por consiguiente, el cargo ocupado por la actora quedó a disposición de la autoridad nominadora.

Por otro lado, en cuanto al reclamo que hace la recurrente 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 **Aura Enilda Grisales Franco**, 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 veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021)**, que en su parte pertinente señala lo siguiente:

“...con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora..., esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en inveterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, **el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de las 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, solo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico.” (Lo resaltado es nuestro).

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas No.359 de veinticinco (25) de junio de dos mil veintiuno (2021), por medio del cual **admitió** a favor de la actora: los documentos visibles en las fojas 33, 34, 35, 36 y 37, entre otros (Cfr. foja 99 del expediente judicial).

Por otra parte, se observa que el Tribunal no admitió la prueba de informe solicitada por la actora dirigida a la Dirección de Recursos Humanos del Servicio Nacional de Migración, al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial (Cfr. fojas 99-100 del expediente judicial).

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa que **no logran** demostrar que el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración)**, al emitir los actos acusados, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Aura Enlida Grisales Franco**, por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del mismo no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos... Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.**

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’
(Lo subrayado corresponde a la Sala Tercera).

Al respecto del artículo transcrito, es **la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**


Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *'en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *'la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor'*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...”

De la lectura de la citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que **la actora cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda promovida por **Aura Enilda Grisales Franco**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No. 351 de 2 de agosto de 2019**, dictado por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración)** y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General