



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 30 de noviembre de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Igor Jomir Herrera Brugiati, actuando en nombre y representación de **Rafael Augusto Rangel Contreras**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N° 58 de 2 de marzo de 2021, 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.

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.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del actor refiere como normas vulneradas las siguientes:

A. El artículo 3 del Código Civil, el cual establece que las leyes no tendrán efectos retroactivos en perjuicio de derechos adquiridos (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial);

B. Del Decreto Ejecutivo N° 138 de 4 de mayo de 2015, los siguientes artículos:

b.1. El artículo 3 (numeral 10), el cual nos brinda la definición de lo que debemos entender por destitución de acuerdo a la citada norma (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial);

b.2. El artículo 43, el cual enumera los derechos que tendrán los funcionarios de la carrera migratoria a partir de su acreditación (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial);

b.3. El artículo 128, el cual advierte que no podrán solicitar el ingreso a la carrera migratoria, aquellos servidores públicos de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial);

b.4. El artículo 140, el cual indica las causas por las cuales se pierde la condición de servidor público de carrera migratoria (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial);

b.5. El artículo 148, el cual sostiene que de iniciarse un proceso de homologación de cargos posterior a la entrada en vigencia del presente Decreto Ejecutivo, el procedimiento se regirá por los lineamientos que la Unidad de Recursos Humanos establezca para tal fin (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

C. De la Resolución N° RI-001-2015 de 14 de diciembre de 2015

c.1. El artículo 49, el cual sostiene que el servidor público nombrado con estatus permanente, que apruebe satisfactoriamente el periodo de prueba, adquirirá el estatus de carrera migratoria (Cfr. foja 8 del expediente judicial);

c.2. El artículo 114, el cual indica que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por incumplimiento de sus deberes (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial);

c.3. El artículo 154, el cual nos dice que los servidores públicos del Servicio Nacional de Migración tendrán derecho a gozar de estabilidad en el desempeño de su cargo (Cfr. foja 12 del expediente judicial);

c.4. El artículo 155, el cual enumero los derechos de los cuales gozarán los servidores públicos acreditados a la carrera migratoria (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

D. Los artículos 99 y 104 del Decreto Ley N° 3 de 2008, los cuales contemplan, en ese orden, la creación de la carrera migratoria para los servidores públicos del Servicio Nacional de Migración; y que el funcionario del Servicio Nacional de Migración tendrá derecho a gozar de estabilidad en el desempeño de su cargo (Cfr. fojas 10-11 y 13 del expediente judicial).

E. El artículo 36 de la Ley 38 de 2000, el cual establece que ningún acto podrá celebrarse con infracción de alguna norma jurídica vigente (Cfr. foja 14-15 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 N° 58 de 2 de marzo de 2021, 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 **Rafael Augusto Rangel Contreras**, del cargo de Inspector de Migración III, que ocupaba en esa entidad (Cfr. fojas 94 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución N° 152 de 7 de mayo de 2021, expedido por el Ministerio de Seguridad Pública, que confirmó el acto administrativo anterior. Dicha resolución le fue notificada al accionante el 31 de mayo de 2021, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 97-104 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 30 de julio de 2021, **Rafael Augusto Rangel Contreras**, 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, al igual que el acto confirmatorio; que se orden la restitución al su puesto de trabajo en el Servicio Nacional de Migración; que se haga efectivo el pago de salarios dejados de percibir desde el 31 de mayo de 2021 hasta la fecha de su reintegro; que se contemple la categoría y escalafón salarial al momento de su restitución; y que se condene en costas al Ministerio de Seguridad Pública de acuerdo a lo establecido al artículos 173 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

A fin de sustentar su pretensión, el abogado del recurrente indicó que su representado fue acreditado en el régimen de carrera migratoria por haber cumplido con las normas y presupuestos legales vigentes en ese momento, y por ello, no ha perdido su estatus de servidor público de carrera; que la destitución, según la normativa aplicable, procede como consecuencia correctiva hacia el funcionario del Servicio Nacional de Migración por haber incurrido en una falta administrativa que así lo amerite; que para perder el estatus de carrera se debe estar amparado por las causales específicamente contempladas en la ley; y que el acto demandado ha incurrido en un concurso de infracciones que viola el ordenamiento jurídico (Cfr. fojas 7-15 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial del accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría advierte que al efectuar un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, somos de la opinión que el decreto de personal y su acto confirmatorio se dictaron conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por el actor con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento, según pasamos a explicar.

Conforme advierte este Despacho, el acto demandado fue emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, en el que se destaca que la desvinculación se sustentó en el hecho que Presidente de la República, quien en su calidad de máxima autoridad administrativa, **se encuentra facultado para remover o destituir**

a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre nombramiento y remoción, sin que tal situación implique la infracción de los principios del debido proceso y estricta legalidad, según se desprende del artículo 629 (numerales 3 y 18) del Código Administrativo, que establece lo que citamos a continuación:

Artículo 629. Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

...

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." (Lo destacado corresponde a este Despacho).

La medida adoptada antes referida halló sustento en el hecho que, tal como se desprende de la Resolución N° 152 de 7 de mayo de 2021, es decir del acto confirmatorio, **Rafael Augusto Rangel Contreras** fue desacreditado del régimen de carrera migratoria a través de la Resolución N° 152 del 22 de octubre de 2020, pues se consideró que no se cumplieron con las formalidades que establece la ley, con lo cual su nombramiento quedó a disposición de la autoridad nominadora (Cfr. fojas 83-85 y 98 del expediente judicial).

Por lo tanto, al momento en que fue expedido el Decreto de Personal N° 58 de 2 de marzo de 2021, por medio del cual se resuelve destituir a **Rafael Augusto Rangel Contreras** del cargo de Inspector de Migración III, **éste no poseía el estatus de servidor público de carrera migratoria, como alega en su demanda, ya que había quedado sin efecto su incorporación a dicho régimen**; de ahí que ante la ausencia del derecho a la estabilidad que amparase al demandante, el funcionario nominador no estaba obligado a iniciar un procedimiento administrativo para demostrar que el actor había incurrido en una causal de destitución; lo que permitió a la autoridad demandada emitir el acto impugnado tomando en cuenta esa condición, con sustento en el artículo 629 (numerales 3 y 18) del Código Administrativo antes citado.

Lo anotado dio lugar a que el puesto que ocupaba el demandante en el Servicio Nacional de Migración ostentara la condición de libre nombramiento y remoción, motivo por

el cual su desvinculación se basó, como hemos dicho, 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 el recurrente en la entidad demandada.

Por tal motivo, para dejar sin efecto el nombramiento del actor **no era necesario invocar causal alguna, tampoco que concurran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario**; ya que bastaba con notificarlo 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, y así poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, ya que, reiteramos, en este caso la remoción del ahora demandante encuentra sustento en la facultad discrecional de la **autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus garantías judiciales**; por lo que solicitamos que los cargos de infracción sean desestimados por el Tribunal.

Lo expuesto, quedó claramente explicado en la Resolución N° 152 de 7 de mayo de 2021, confirmatorio del acto acusado de ilegal, el cual nos ilustra de la siguiente forma:

“Por consiguiente, se ha establecido fehacientemente, dentro del caudal probatorio del expediente que nos ocupa, que el solicitante **RAFAEL AUGUSTO RANGEL CONTRERAS, al no pertenecer a ningún régimen especial dentro de la Administración Pública, su cargo quedó 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, que dice: ...”
(La negrita es nuestra) (Cfr. foja 100 del expediente judicial).

Tal como se puede apreciar del extracto antes citado, **Rafael Augusto Rangel Contreras**, no aportó elementos que pudieran demostrar que el cargo que ejercía en el Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración) pertenecía al régimen de Carrera Migratoria, por lo tanto, no estaba amparado bajo ninguna ley de carrera; de allí, que se infiere que era un servidor público de libre nombramiento y remoción, razón por lo

que la entidad demandada, dejó sin efecto el puesto que ocupaba en esa institución fundamentando tal decisión en el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo, que consagra la facultad del Presidente de la República para remover, en cualquier momento, a los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción, circunstancia en la que no se encontraba el accionante, de ahí que los cargos de infracción invocados carecen de sustento jurídico y deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de veintidós (22) de julio de dos mil quince (2015), señaló lo siguiente:

“Por lo que, al ocupar un cargo de status permanente, pero sin estar amparado por un régimen de estabilidad, tenía la condición de servidor público en funciones, pudiendo ser cesado su nombramiento en cualquier momento por la autoridad nominadora, que es aquella que tiene entre sus funciones formalizar los nombramientos y las destituciones de servidores públicos, conforme a la Ley que los rige.

...

Por ende, la Sala ha dicho que si **el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, la Administración puede ejercer la facultad de resolución ‘ad nutum’; es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad,** según la conveniencia y la oportunidad.” (La negrita es nuestra).

En este mismo sentido, el ejercicio de la potestad que el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo otorga al Presidente de la República, con la participación del ministro del ramo, ha sido objeto de numerosa jurisprudencia del Tribunal. Ejemplo de la misma es la Sentencia de 29 de diciembre de 2009, en la cual la Sala Tercera se manifestó en los términos que a continuación se citan:

“Con relación al numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo, relativos a las atribuciones del Presidente de la República, debe ser desestimada toda vez que las funciones que ejerce el Presidente de la República con el Ministro del Ramo, en este caso con el Ministro de Economía y Finanzas, se encuentra señalada en el numeral 6 del artículo 184 de la Constitución Política.

En ese sentido, el precitado artículo lo faculta para nombrar, con arreglo a lo dispuesto en el Título XI, a las personas que deban desempeñar

cualesquiera cargos o empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación, razón por la cual se constituyen en la autoridad nominadora a la que le compete no sólo su nombramiento, sino también su destitución, según lo que dispone el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo que dice:

'Artículo 629: ...'

En atención a lo dispuesto en las citadas normas, el Presidente de la República con el Ministro de Economía y Finanzas tenían competencia plena para expedir el Decreto de Personal N° 44 de 21 de abril de 2008, por medio del cual se dispuso dejar sin efecto el nombramiento de la señora... del cargo de Jefe de Departamento de Servicios Técnicos que ocupaba en dicho Ministerio.

...

De allí entonces, que este Tribunal es del criterio que no se ha demostrado tampoco la violación de la norma invocada." (Lo destacado es nuestro).

De igual manera, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso sub júdice **se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley; puesto que en el decreto de personal 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 remoción de la ahora demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga.**

Respecto a la facultad discrecional de la autoridad nominadora, la Sala Tercera en la Sentencia de 17 de julio de 2019, explicó lo que a seguidas se transcribe:

"Ante el hecho de que la parte actora, **al momento de emitirse el acto demandado no se encontraba gozando del derecho a la estabilidad alcanzado por medio de una ley formal de carrera o por una ley especial, la Administración puede...revocar el acto de nombramiento**, con fundamento en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad...

De igual forma, **se observa que la autoridad al momento de ejercer su facultad discrecional, explica sus razones de oportunidad y conveniencia al desprenderse en la parte motiva de la resolución que se demanda**, las razones de conveniencia para adoptar la medida de destitución, la cual se fundamenta en **la facultad discrecional que la ley otorga al Presidente de la República por conducto del Ministerio...**, para remover al personal cuyos cargos están a su disposición al no ostentar el derecho a la estabilidad laboral, considerándolos de libre nombramiento y remoción...

...

Por las consideraciones expuestas, **no están llamados a prosperar los cargos de violación..., relativos a la correcta aplicación del procedimiento disciplinario, ya que reiteramos no era necesario el procedimiento disciplinario invocado**, por lo que, la decisión contenida en el Decreto de Personal No. 30 de 31 de mayo de 2018, **dictado por la autoridad nominadora, se da en base a la facultad discrecional que la ley le otorga a la autoridad nominadora**, para remover a los funcionarios bajo su dependencia, razón por la cual, no se configura nulidad alguna en la emisión del acto.

...

En consecuencia, **la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema...DECLARA QUE NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No. ..."** (La negrita es de este Despacho).

Del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, podemos concluir que si bien **Rafael Augusto Rangel Contreras**, estaba nombrado en el Servicio Nacional de Migración, **éste no tenía la condición de servidor público 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 el actor quedó a disposición de la autoridad nominadora (Cfr. fojas 83-85 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, debemos recalcar que la motivación del acto administrativo consiste en el deber que tiene la Administración Pública de exponer los elementos fácticos jurídicos necesarios que respalden la legitimidad y validez de sus decisiones, en este caso particular, la desvinculación del funcionario, la cual, **reiteramos, estuvo debidamente sustentada en la facultad discrecional de la autoridad nominadora**, de ahí que contrario a lo esbozado por el apoderado judicial del accionante, el uso de la potestad que la ley le confiere al regente de la entidad para disponer del personal subalterno que no goza de estabilidad laboral en nada trasgrede sus garantías o derechos, ni mucho menos lleva implícito la instauración obligatoria de un procedimiento disciplinario, por lo que no se han producido las infracciones de los preceptos que se citaron como violados.

Por otro lado, en cuanto al reclamo que hace el 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 **Rafael Augusto Rangel Contreras**, 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 dice así:

“...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).

En el marco de los hechos que hemos expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal N° 58 de 2 de marzo de 2021**, dictado por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración)**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del accionante.

IV. Pruebas.

A. Este Despacho **objeta** los puntos “3” y “4” de la prueba identificada como **“Pruebas Oficiosas”**, visibles a foja 17 del expediente judicial, consistentes en: “3. *Solicitamos se oficie al Servicio Nacional de Migración a fin de que remitan copia autenticada del oficio enviado a la agencia del Ministerio Público para conocer su opinión ante la revocatoria del acto administrativo de acreditación al régimen de Carrera Migratoria del señor **RAFAEL AUGUSTO RANGEL CONTRERAS**” y “4. *Solicitamos se oficie al Servicio Nacional de Migración a fin de que remite copia autenticada de la opinión vertida por la agencia del Ministerio Público consultada ante la revocatoria del acto administrativo de acreditación al régimen de Carrera Migratoria del señor **RAFAEL AUGUSTO RANGEL****

CONTRERAS.", puesto que lo que la parte actora peticona en este acápite debió ser conseguido por ella, de lo contrario se traslada al Tribunal la carga de la prueba, misma que debe ser soportada por quien desea procurar algún medio de convicción.

B. Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente de personal de **Rafael Augusto Rangel Contreras**, que guarda relación con este caso y reposa en la institución demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la actora.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardiá
Secretaría General

Expediente 739932021