

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 633

Panamá, 23 de marzo de 2022.

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente: 34332021.

La Licenciada Cinthya del Carmen Patiño Martínez, quien actúa en representación de **Joel Antonio Mosquera Muñoz**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 1179 de 20 de noviembre 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.

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 No. 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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

**Décimo Primero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 21-27 del expediente judicial).

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

**A. Los artículos 34, 155 y 201 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000,** que establecen los principios que informan al procedimiento administrativo general, el requisito de motivación de los actos administrativos, y, por otro lado, a lo que debe entenderse por éste (Cfr. fojas 6–14 del expediente judicial);

**B. El Capítulo Segundo (numeral 4) de los Principios de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano** que se refiere al 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. fojas 14-15 del expediente judicial);

**C. El artículo 8 (numeral 1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por la Ley 15 de 28 de octubre de 1977,** que indica que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable (Cfr. foja 16- del expediente judicial), y

**E. El artículo 114 de la Resolución RI-001-2015 del 14 de diciembre de 2015, por la cual se adopta el Reglamento Interno del Servicio Nacional de Migración,** el cual señala que la destitución será aplicada como medida disciplinaria al servidor público por el incumplimiento de sus deberes; por la gravedad y naturaleza de la falta cometida y por la violación de los derechos y prohibiciones. Agrega que la destitución se formalizará a través de la autoridad nominadora una vez el Servicio Nacional de Migración remita la formal recomendación de la destitución (Cfr. foja 17 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 No. 1179 de 20 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 **Joel Antonio Mosquera Muñoz**, del cargo de Inspector de Migración II, que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la **Resolución No. 418 de 30 de octubre de 2020**, expedido por el **Ministro de Seguridad Pública**, que confirmó el acto administrativo anterior; el cual le fue notificado al accionante el 6 de noviembre de 2020, agotándose así, la vía gubernativa (Cfr. fojas 21-27 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 15 de enero de 2021, **Joel Antonio Mosquera Muñoz**, 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 lo reintegre a las funciones que realizaba, así como el pago de los salario dejados de percibir (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Después de realizar el examen de rigor para la admisibilidad de la demanda contencioso administrativa de Plena Jurisdicción, mediante el Auto de veintiséis (26) de enero de dos mil veintiuno (2021), el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la acción presentada por la apoderada judicial de **Joel Antonio Mosquera Muñoz**, y ordenó correr traslado de la misma por el término de cinco (5) días al Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración); y a este Despacho (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

En este punto cabe señalar que este Despacho apeló la admisión de la demanda toda vez que a nuestro juicio, la misma incumplió con el requisito establecido en el artículo 43-A de la Ley 135 de 1943, adicionado por el artículo 29 de la Ley 33 de 1946, toda vez que, el actora, se limitó a pedir al Tribunal el pago de todas sus prestaciones salariales dejadas de percibir, omitiendo cuantificar la suma que considera le asiste respecto a cada una de las prestaciones laborales y derechos adquiridos que supuestamente le asisten, tal y como se observa a foja 5 del expediente judicial.

No obstante el resto de los Magistrados confirmaron su admisión, por lo que procederemos a emitir nuestras consideraciones en defensa de la entidad.

#### **IV. Cargos de ilegalidad formulados por el demandante.**

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que se aducen infringidas, la activadora judicial del demandante, en atención al artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, indicó lo que a seguidas se copia: *“La disposición transcrita ha sido violada de **manera directa por omisión** por el Decreto de Personal No. 1179 del 20 de noviembre de 2019 y su acto confirmatorio, en primer lugar, en el presente proceso administrativo se ha dado una serie de violaciones al debido proceso porque a pesar de estar el demandante amparado por la carrera migratoria se emite el Decreto de Personal No. 1179 del 20 de noviembre de 2019 con el cual se procede a destituirlo”* (La negrita es de la fuente)(Cfr. foja 7 del expediente judicial).

De igual manera, indica que el referido acto administrativo viola el artículo 155 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, toda vez que: *“El Decreto de Personal No. 1179 del 20 de noviembre de 2019 incumple con el principio de la debida motivación establecido en artículo 155 de la ley (sic) 38 de 31 de julio de 2000. Esto es así en virtud de que la actuación del Ministerio de Seguridad Pública carece de toda explicación o razonamiento, pues no hace, aunque sea brevemente una relación sobre los hechos, que dieron lugar al que el servidor público se encontrara desprovisto según criterio de la autoridad*

*nominadora de los derechos que otorga el régimen de Carrera Migratoria...*" (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Así mismo, en lo que respecta al numeral 1 del artículo 8 de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, indica que: *"La disposición transcrita ha sido violada de manera **directa por omisión** por el acto originario y su medida confirmatoria, ya que la entidad gubernamental no salvaguardó el derecho humano del demandante a tener un proceso disciplinario que le respetara sus garantías judiciales"* (Lo destacado es de la cita) (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Por último, y en lo que respecta al artículo 114 de la Resolución RI-001-2015 del 14 de diciembre de 2015, ha señalado lo siguiente: *"La autoridad nominadora no podía obviar la aplicación del Reglamento Interno del 14 de diciembre de 2015, específicamente el artículo 114, cuyo texto es muy claro al modo como se procede con la destitución de un servidor público que labore en el Servicio Nacional de Migración. Sin embargo, la autoridad nominadora en directa violación al principio de estricta legalidad y del debido proceso, procede a destituir a Joel Mosquera sin cumplir con los requisitos establecidos en el Reglamento Interno como lo era el proceso disciplinario"* (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

#### **V. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

Luego de evaluadas las constancias procesales que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que no le asiste la razón al 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 (Servicio Nacional de Migración)**, al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas antes mencionadas.

### 5.1 Del debido Proceso.

Así las cosas, como quiera que en la acción ensayada, el accionante denuncia una supuesta violación al debido proceso legal, consideramos oportuno realizar una sucinta anotación sobre esta importante garantía constitucional y legal, a fin de poder corroborar que, efectivamente, la autoridad demandada no omitió su cumplimiento.

En este sentido, tenemos que en la esfera administrativa, la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismo que manifiesta lo siguiente:

**“Artículo 36.** Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. **Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.**” (El resaltado es nuestro).

Así mismo, el numeral 31 del artículo 201 de la ley recién aludida nos brinda la definición del “Debido Proceso Legal”, en los términos citados a continuación:

**“Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme este glosario:

...

**31. Debido proceso legal.** Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.” (El resaltado es nuestro).

En igual sentido, el ex-magistrado Arturo Hoyos<sup>1</sup> señala que: *“el debido proceso legal es una institución instrumental que engloba una amplia gama de protecciones y dentro de la cual se desenvuelven diversas relaciones, por lo que decimos que es compleja, sirve de medio de instrumento para que puedan defenderse efectivamente y satisfacerse*

<sup>1</sup> Obra: El Debido Proceso, Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996, Pág. 55

*los derechos de las personas, las cuales, en ejercicio de su derecho de acción, formula pretensiones ante el Estado para que éste decida sobre ellas conforme a derecho”.*

Vale la pena además, destacar lo anotado al respecto por el autor Ossa Arbeláez<sup>2</sup>, quien nos anota que: *“el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes”.*

Podemos complementar lo previamente expuesto, señalando que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, como por ejemplo: el derecho a ser juzgado por un juez natural, el derecho de defensa, el principio de legalidad, el derecho a pruebas, el derecho a una sentencia justa, y la cosa juzgada, entre otros.

## **5.2 De la facultad discrecional de la Autoridad Nominadora.**

Una vez resaltado lo anterior, este Despacho se opone a los argumentos expresados por el actor, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su remoción 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; condición en la que se ubicaba **Joel Antonio Mosquera Muñoz**, en el Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración) (Cfr. fojas 20 y 21-26 del expediente judicial).

En ese escenario, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Joel Antonio**

---

<sup>2</sup> Obra: Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. página 239.

Mosquera Muñoz, no acreditó que se encontraba amparado por algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral, de ahí que fuera desvinculado del cargo que ocupaba con sustento en el artículo 629 (numerales 3 y 18) del Código Administrativo que consagra la facultad discrecional del Presidente de la República para remover a los servidores públicos de su elección, salvo los que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción, ello sujeto al artículo 184 (numeral 6) de la Carta Magna.

Los artículos en comento, señalan lo siguiente:

- **Constitución Política**

“Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

...

6. 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.

...” (Lo destacado es nuestro).

- **Código Administrativo**

“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).

Por tal motivo, para desvincular del cargo al ex servidor público **no era necesario invocar causal alguna**; 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, con lo que se agotó la vía gubernativa.

Tal como se desprende de la lectura de la disposición legal citada, la facultad que detenta el Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa en conjunto con el ministro del ramo, para remover o destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre remoción, **no requiere para su ejercicio que concurren determinados hechos, configuración de causales, o el agotamiento de ningún trámite, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus derechos o a los principios del debido proceso y estricta legalidad;** por lo que solicitamos dichos cargos de infracción sean desestimados por el Tribunal.

Sobre el particular, la jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera, ha expuesto<sup>3</sup> **que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una ley formal de carrera, o se adquiere a través de una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición del cargo público queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.**

En esa línea de pensamiento, debemos señalar que nuestra Constitución Política se refiere al tema en su Título XI, denominado “LOS SERVIDORES PÚBLICOS”, indicando en sus artículos 300 y 302 lo citado a continuación:

**“Artículo 300:** Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

**Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.”** (El resaltado es nuestro).

---

<sup>3</sup> Obsérvese Sentencia 22 de diciembre de 2014; de 12 de enero de 2015; de 31 de agosto de 2018, entre muchas otras más.

**“Artículo 302:** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantías y jubilaciones serán determinados por la Ley.

**Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de méritos.**

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa.” (El resaltado es nuestro).

En concordancia con lo anterior, el artículo 305 de dicho cuerpo normativo instituye las siguientes carreras en la función pública conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa
2. La Carrera Judicial.
3. La Carrera Docente.
4. La Carrera Diplomática y Consular.
5. La Carrera de las Ciencias de la Salud.
6. La Carrera Policial.
7. La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.
8. La Carrera del Servicio Legislativo.
9. Las otras que la Ley determine.

De igual forma, estipula que la Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración.

Lo hasta aquí expuesto, fácilmente nos permite colegir que todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del Gobierno, a través de un mecanismo distinto al concurso de méritos, o, que una vez ingresado, no se haya incorporado a alguno de los regímenes de Carrera contenidos en la Ley, no posee el derecho de gozar de estabilidad en el cargo.

En consecuencia, como quiera que, **Joel Antonio Mosquera Muñoz** era un funcionario que no ingresó a su cargo mediante un concurso de méritos, ni mucho menos formaba parte de otra de las carreras enunciadas en los párrafos anteriores, es evidente que el mismo no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, inherente a los funcionarios de carrera.

En este sentido, la desvinculación del cargo que ocupaba **Joel Antonio Mosquera Muñoz** se fundamentó, tal como se observa en uno de los actos administrativos acusados de ilegal, en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, ya que el hoy demandante no se encontraba amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, prerrogativa inherente de los de servidores públicos de carrera.

Lo anterior es así, toda vez que de la parte motiva de la **Resolución No. 418 de 20 de noviembre de 2020**, es decir, el acto a confirmatorio, se desprende con claridad que mediante la **Resolución No.752 de 19 de noviembre de 2019**, el Servicio Nacional de Migración, ratificó su decisión proferida en la Resolución No. 634 de 25 de octubre de 2019, de desacreditar a **Joel Antonio Mosquera Muñoz** del Régimen Especial de Carrera Migratoria, **decisión que para el momento de su desvinculación, se encontraba en firme y ejecutoriada**, veamos:

“En el caso del señor **JOEL ANTONIO MOSQUERA MUÑOZ**, el mismo fue acreditado como servidor público, incorporada al Régimen Especial de Carrera Migratoria mediante Resolución No. 073-A de 7 de mayo de 2015, a través del Procedimiento Especial de Ingreso; sin embargo, mediante Resolución No. 634 de 25 de octubre de 2016, es desacreditado del Régimen de Carrera Migratoria y se deja sin efecto la precitada Resolución No. 073-A de 7 de mayo de 2015, por considerar que no se cumplió con las formalidades que establece la Ley. Cabe señalar, que la parte recurrente interpuso contra esta resolución, el correspondiente recurso de reconsideración, siendo resuelto por el Servicio Nacional de Migración, a través de la Resolución No.752 de 19 de noviembre de 2019, la cual en su parte resolutive dispone mantener en todas sus partes la Resolución No. 634 de 25 de octubre de 2019, que desvincula del Régimen Especial de Carrera Migratoria al prenombrado **MOSQUERA MUÑOZ**”. (Lo

destacado es de la fuente y la subraya es nuestra) (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

De lo anterior se desprende, que para el momento en que el actor es desvinculado del Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración), lo cual se da mediante el **Decreto de Personal No. 1179 de 20 de noviembre de 2019**, el mismo **no se encontraba incorporada al Régimen de Carrera Migratoria**.

En un caso similar, la Sala Tercera ha señalado lo siguiente en la Sentencia de siete (07) de mayo de dos mil veintiuno (2021); resolución que en lo pertinente indica:

“Adentrándonos al examen de legalidad del Acto impugnado, se desprende que la señora ..., ingresó en el Servicio Nacional de Migración, dependencia del Ministerio de Seguridad Pública, a partir del día quince (15) de julio de dos mil nueve (2009), y fue acreditada como servidora pública incorporada al Régimen Especial de Carrera Migratoria mediante la Resolución N° 421-A de 18 de abril de 2016, a través de procedimiento especial de ingreso; **no obstante fue desacreditada de dicho Régimen por medio de la Resolución N° 325 de 22 julio de 2019**, con fundamento en que el puesto que ocupaba al momento de ser acreditada correspondía a un puesto de libre nombramiento y remoción.

Es de lugar manifestar que, no se observa en el Expediente Administrativo documentación alguna que acredite que dicha servidora pública al momento de emitirse el Acto de desvinculación se encontraba incorporada a la Carrera Migratoria a través del Régimen especial de ingreso, o se haya sometido a un procedimiento de selección de personal por medio de concurso de méritos, en la posición que ocupaba razón por la cual, no había adquirido el Derecho a la estabilidad en el cargo.

En ese contexto, debemos destacar que, al darse la desvinculación del cargo, la ex servidora pública no se encontraba gozando del Derecho a la estabilidad alcanzado por medio de una Ley formal de Carrera o por una Ley Especial, razón por la que la Administración puede ejercer la facultad de resolución ‘ad nutum’; es decir, de revocar el Acto de nombramiento, con fundamento en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

...

De lo antes expuesto, resulta claro que, al no poseer..., el derecho a la estabilidad consagrado en el normativa correspondiente, queda a disposición de la Autoridad nominadora en ejercicio de su facultad discrecional y puede

ejercer la facultad de revocar el Acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según conveniencia y la oportunidad.

...

Lo antes expuesto, nos permite afirmar que en atención al estatus de servidor público demandante, se le permitió a la señora..., ejercer su Derecho a la defensa, al notificarse del Acto de remoción y presentar el Recurso de Reconsideración en la vía gubernativa, para que la administración pudiera revisar su actuación y permitir el acceso posterior a esta vía jurisdiccional, con la presentación de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción que nos ocupa. Por lo que, estimamos que el Acto administrativo se ciñe a Derecho.

Luego de Analizado todo el Procedimiento Administrativo efectuado por la Entidad nominadora, podemos sostener que la Sala considera que la parte actora no ha logrado desvirtuar la legalidad de la actuación de la administración, razón por la que lo procedente es no acceder a las pretensiones”(Lo destacado es nuestro).

En este orden de ideas, indicamos que el derecho a la estabilidad de todo servidor público es comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública que es regulada por una ley formal de carrera, o que puede ser adquirida a través de una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición del cargo público queda bajo la potestad discrecional del titular de la entidad, que no está obligado a seguirle un procedimiento administrativo sancionador.

En el caso que ocupa nuestra atención, ha quedado demostrado que el demandante no se encontraba amparado por la normativa inherente a los funcionarios de Carrera Administrativa y por tanto no gozaba de estabilidad.

Ante estas circunstancias, la Administración puede ejercer la facultad de resolución "*ad nutum*", es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en su voluntad y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

Por otro lado, y contrario a lo señalado por el apoderado especial del 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 **Joel Antonio Mosquera Muñoz**, del cargo que ocupaba en el **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración)**, y el fundamento de derecho que amparaba tal decisión, cumpliéndose de esta forma lo establecido en el artículo 155 (numeral 1) 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, reiteramos que 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 del actor, observando los presupuestos establecidos en el precitado artículo, pues, por una parte, se realiza la debida explicación jurídica acerca de los circunstancias que llevaron a la autoridad nominadora a removerla de la administración pública; y por la otra, se señalan los motivos fácticos y jurídicos que apoyaron la decisión (Cfr. fojas 20 y 21-26 del expediente judicial).

#### **VI. Del pago de los salarios caídos.**

Finalmente, en cuanto al reclamo que hace la accionante 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 **Joel Antonio Mosquera Muñoz**, 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 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

**“...En consecuencia, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de 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, sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa...”** (Lo resaltado es nuestro).

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 1179 de 20 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 se desestimen las demás pretensiones del actor.

**VII. Pruebas.**

7.1 Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal que reposa en la entidad demandada.

**VIII. Derecho.** No se acepta el invocado por el accionante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General