

Entrada N°20896-2020

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA LICENCIADA CINTHYA DEL CARMEN PATIÑO MARTÍNEZ, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **IRIS AZELA CASTILLO APARICIO**, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL N°1121 DE 1 DE NOVIEMBRE DE 2019, DICTADO POR EL ÓRGANO EJECUTIVO, POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, SU ACTO CONFIRMATORIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES.



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, diecisiete (17) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

La Licenciada Cinthya del Carmen Patiño Martínez, actuando en nombre y representación de **IRIS AZELA CASTILLO APARICIO**, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N°1121 de 1 de noviembre de 2019, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

La activadora judicial pretende se declare la nulidad, por ilegal, del Decreto de Personal N°1121 de 1 de noviembre de 2019, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, así como su Acto confirmatorio contenido en el Resuelto N°085 de 31 de enero de 2020, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública.

A través del Acto impugnado se decreta lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Dejar sin efecto el nombramiento del servidor público **IRIS AZELA CASTILLO APARICIO**, con Cédula de Identidad Personal N°8-178-16, en el cargo de **OFICINISTA II**, Código N°0093022, Posición N°**2037**, Salario Mensual de B/.1,2000.00 (sic) con cargo a la Partida N°G.001820401.001.001., contenido en el Decreto No.223 del 13 de mayo de 2014 y Decreto No.214 del 11 de abril de 2017.

ARTÍCULO SEGUNDO: Reconocer al servidor público sus prestaciones económicas que por ley le corresponde.

(...)”

Además de la declaratoria de nulidad de los Actos Administrativos citados en líneas previas, la parte actora pretende que la Sala declare que se mantienen vigentes los Decretos No. 223 de 13 de mayo de 2014 y No.214 de 11 de abril de 2017, que le confirieron el nombramiento a la servidora pública; y que, como consecuencia, se declare el reintegro de **CASTILLO APARICIO**, en la misma posición, salario y condiciones que mantenía al momento de emitir el Acto impugnado e, igualmente, se declare que la servidora pública tiene derecho a que se le reconozcan todas sus prestaciones laborales y salariales dejadas de percibir hasta el momento de su restitución.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, la apoderada judicial destaca que mediante Decreto de Personal N°223 de 13 de mayo de 2014, se nombra a **IRIS AZELA CASTILLO APARICIO** como servidora pública permanente en el Servicio Nacional de Migración, en la posición de Inspector de Migración II; seguidamente, se le efectúa un ajuste salarial a través del Decreto de Personal N°170 de 2 de junio de 2015, y a continuación, mediante Decreto de Personal N° 214 de 11 de abril de 2017, recibe un nuevo ajuste salarial.

A su vez, señala que mediante Resolución N°064-Administrativa del 26 de agosto de 2014, la funcionaria fue incorporada en la Carrera Migratoria y, de igual manera, aclara que **CASTILLO APARICIO** padece de enfermedades crónicas, como lo son: hipertensión, cardiopatía y diabetes.

En cuanto a las disposiciones que se alegan como infringidas, la parte actora refiere el artículo 1 de la Ley 25 de 10 de julio de 2007, por la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, adoptados en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006”.

Asimismo, advierte la vulneración del artículo 43 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, reformada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, el cual trata sobre el derecho de estos trabajadores a permanecer en su puesto de trabajo.

Por otra parte, considera se ha vulnerado el artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, sobre la protección laboral para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, que se refiere a que los trabajadores afectados por dichas enfermedades, sólo pueden ser despedidos o destituidos por causa justificada.

Invoca, además, la infracción de los artículos 24 (numeral 2) y 28 de la Ley 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se garantiza la igualdad de oportunidades para las mujeres, que hacen referencia respectivamente a la obligación del Estado a velar por el bienestar, la seguridad social y el potencial de las mujeres adultas mayores, ejecutando medidas conducentes a su atención; y a la promoción de la inserción laboral, como política pública que el Estado establecerá para promover la igualdad de oportunidades para las mujeres con discapacidad.

De igual manera, estima vulnerados los artículos 155 y 201 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que, respectivamente, aluden a los Actos Administrativos que deben ser motivados y a la definición de Acto Administrativo.

Presume igualmente violentado, el numeral 4 del Capítulo Segundo: Principios, de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación a la Administración Pública, que expone: “*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”.

Por último, señala la transgresión del artículo 6 (numeral 1) de la Ley 21 de 22 de octubre de 1992, por la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, que dispone que *“toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada”.*

Cabe señalar que los cargos de ilegalidad se encuentran visibles de fojas 6 a 14 del Expediente Judicial, los cuales serán expuestos y analizados en el apartado que corresponde a la Decisión de la Sala.

II. INFORME DE CONDUCTA.

El Ministro de Seguridad Pública remite su Informe Explicativo de Conducta, manifestando que la desvinculación de la señora **IRIS AZELA CASTILLO APARICIO** se fundamenta en los artículos 629 y 794 del Código Administrativo.

Revela que, si bien en su escrito de Reconsideración, la demandante aseguró que se encontraba amparada por la Ley N°59 de 28 de diciembre de 2005, la Institución concluyó que no prosperaba dicha argumentación, debido a que no se proporcionó una certificación médica emitida por una autoridad de salud competente, en los términos establecidos en las leyes sobre la materia.

Señala que, la desvinculación de **CASTILLO APARICIO** estaba sujeta a la discrecionalidad del Presidente de la República y de la autoridad nominadora del Ministerio, toda vez que no acreditó que le era aplicable la protección contemplada en la Ley N°59 de 28 de diciembre de 2005, no se encontraba amparada dentro del Régimen Especial de la Carrera Migratoria; y al no ser nombrada en el cargo

de Oficinista II dentro del Servicio Nacional de Migración, en atención a un sistema de cualidades específicas, no estaba sujeta al cumplimiento de un proceso disciplinario previo.

III. CONTESTACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N°676 de 14 de agosto de 2020, la Procuraduría de la Administración solicitó a la Sala Tercera que declare que no es ilegal el Decreto de Personal N°1121 de 1 de noviembre de 2019, dictado por conducto del Ministerio de Seguridad Pública; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Argumenta que la remoción de la servidora pública se fundó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover con libertad a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, al no haber iniciado en el servicio público por razón de un concurso de méritos o estar bajo el amparo de una Ley especial.

Según el Ministerio Público, el cargo que ocupaba la funcionaria era de libre nombramiento y remoción, pues no estaba amparada, ni formaba parte de una Carrera Pública; y, para su desvinculación, no era necesario invocar una causal disciplinaria. Sobre ese aspecto, considera que si bien, **IRIS AZELA CASTILLO APARICIO** estaba nombrada en el Servicio Nacional de Migración, esta no tenía la condición de servidora pública de Carrera Migratoria al momento de su destitución, y, por consiguiente, el cargo que ocupaba estaba a disposición de la autoridad nominadora.

Agrega que los documentos aportados para demostrar que se encuentra amparada por padecer una enfermedad crónica, *“... no son los documentos idóneos que establece la ley para acreditar dicha condición en una persona, pues los mismos no constituyen la certificación que emite la Secretaría Nacional de Discapacidad detallando el tipo de discapacidad y demás parámetros exigidos”*; y,

en tal sentido, tampoco aportó documentación alguna -conforme a los requerimientos consagrados en la Ley - que demuestre que padece de hipertensión, cardiopatía y diabetes, por ende no acreditó que dichas enfermedades crónicas le producen una discapacidad laboral, o sea, que su capacidad de trabajo se vea limitada por su estado de salud.

Finaliza manifestando que, en el Acto Administrativo impugnado, se cumplieron con los presupuestos de motivación establecidos en la Ley, concretando con claridad las justificaciones que sustentan la decisión adoptada por la Institución.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

En su escrito de Alegatos contenido en la Vista N°1403 de 7 de diciembre de 2020, el Procurador de la Administración reitera la opinión expresada en la Vista N°676 de 14 de agosto de 2020, e insiste en la declaratoria de legalidad del Acto Administrativo impugnado. A su vez, en cuanto a la actividad probatoria sostiene que, la recurrente no asumió de forma suficiente la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial. (Véanse fojas 162-171 del Expediente)

V. DECISIÓN DE LA SALA.

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los Actos Administrativos que expidan los funcionarios públicos y entidades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97 del Código Judicial.

Con la Demanda promovida se pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Acto Administrativo contenido en el Decreto de Personal No.1121 de 1 de noviembre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública; así como del Resuelto N°085 de 31 de enero de 2020, Acto Confirmatorio, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública.

Por medio del Acto impugnado, se deja sin efecto el nombramiento de la servidora pública **IRIS AZELA CASTILLO APARICIO**, en el cargo de Oficinista II, y se le reconocen las prestaciones económicas que por Ley le corresponden.

Ahora bien, en cuanto a las disposiciones que se estiman violadas, observa la Sala que la parte actora argumenta que el Acto Administrativo impugnado, infringe de manera directa por omisión el artículo 1 de la Ley 25 de 10 de julio de 2007, que establece el propósito de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, pues, a su juicio, la Autoridad nominadora evade con su decisión, los compromisos internacionales asumidos por el Estado panameño, máxime cuando existen suficientes pruebas en el Expediente que acreditan que la demandante padece de varias enfermedades crónicas y discapacitantes.

Asimismo, advierte la vulneración, de manera directa por omisión, del artículo 43 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, reformada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, puesto que, haciendo caso omiso de las pruebas médicas que acreditan las enfermedades discapacitantes que padece, la Institución destituye a la funcionaria **CASTILLO APARICIO**.

De igual forma, apunta la violación del artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, de manera directa por omisión, indicando que el Acto impugnado se emitió sin respetar el procedimiento establecido en la mencionada Ley para la destitución de una paciente con enfermedad crónica. Además, advierte que se ha violado el debido proceso, al omitirse la realización de un

Proceso Disciplinario, con base en una causal de destitución establecida en el Reglamento Interno del Servicio Nacional de Migración.

En cuanto a la supuesta infracción de los artículos 24 (numeral 2) y 28 de la Ley 4 de 29 de enero de 1999, sostiene que la Autoridad nominadora en lugar de actuar acorde con la política estatal, a favor de las mujeres discapacitadas y adultas mayores, decide destituir a la demandante, dejándola desamparada sin el salario para solventar sus gastos médicos.

A su vez, advierte la supuesta contravención, por omisión, del artículo 155 y del numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, arguyendo que la actuación de la Institución carece de toda explicación o razonamiento, pues no hace una relación sobre los hechos que dieron lugar a que la servidora pública se encontrara desprovista de los derechos que confiere el régimen de Carrera Migratoria, así como del fuero laboral por enfermedad que poseía.

Sobre este punto, opina que “... **al obviar** la autoridad nominadora cualquier mención respecto a como (sic) quedo (sic) desacreditada de la carrera migratoria la servidora pública IRIS CASTILLO, y como quedo (sic) desprovista del fuero laboral por enfermedad, en realidad está **ocultando** hechos relevantes del caso y por ende de igual manera trae concatenado que el acto administrativo también adolezca de la debida y correcta correlación con el fundamento de derecho”.

Considera igualmente transgredido, de manera directa por omisión, el numeral 4 del Capítulo Segundo: Principios, de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación a la Administración Pública, puesto que la Autoridad nominadora no respetó el Principio de la Debida Motivación, como tampoco los derechos humanos de la demandante, al no mencionar en el “*considerando*” de los Actos Administrativos en estudio, las enfermedades discapacitantes de la demandante, ni explica cómo la servidora pública perdió su condición de funcionaria de Carrera Migratoria.

Finaliza la apoderada judicial de la actora, expresando que se ha violado de

forma directa por omisión, el artículo 6 (numeral 1) de la Ley 21 de 22 de octubre de 1992, porque no se protegió el derecho humano al trabajo que ampara a la funcionaria, más aún cuando padece una enfermedad discapacitante.

Dicho lo anterior, esta Superioridad advierte que el sustento principal de lo alegado por la parte demandante, radica en que el Acto Administrativo se profirió haciendo caso omiso de que existen suficientes pruebas que acreditan las enfermedades crónicas y discapacitantes que padece **IRIS AZELA CASTILLO APARICIO**, evadiendo con su decisión, las políticas estatales y compromisos internacionales respecto a las mujeres discapacitadas y adultas mayores; así como la falta de motivación en cuanto al régimen de Carrera Migratoria y el Fuero Laboral que ostenta la prenombrada.

Primeramente, respecto a la alegada **discapacidad** que padece la actora, advierte esta Superioridad que la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que reforma la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, define este término como la *“Condición en la que una persona presenta deficiencia física, mental, intelectual y sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social”*.

De seguido, cabe señalar que la Institución encargada de regir y elaborar la política de Inclusión Social de las personas con discapacidad y sus familias, es la Secretaría Nacional de Discapacidad, misma que tiene dentro de sus funciones: *“... Diseñar y actualizar los baremos nacionales para la certificación de la discapacidad, tomando como referencia los instrumentos técnicos o jurídicos, nacionales, internacionales o extranjeros; ... Valorar la discapacidad con base en los baremos nacionales, y expedir en consecuencia la acreditación correspondiente...”*¹

Por su parte, el artículo 19 del Decreto Ejecutivo N°36 de 11 de abril de 2014,

¹ Artículos 1 y 13 de la Ley 23 de 28 de junio de 2007, que crea la Secretaría Nacional de Discapacidad.

que aprueba la reglamentación del procedimiento de conformación y funcionamiento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, los baremos nacionales y el procedimiento para la evaluación, valoración y certificación de la discapacidad, dispone los requerimientos para certificar la discapacidad, indicando la necesidad de un diagnóstico de la condición de salud del individuo expedido por profesionales idóneos, e igualmente la evaluación del perfil de funcionamiento de la persona teniendo como parámetros los baremos nacionales².

En ese orden de ideas, el Decreto Ejecutivo N°74 de 14 de abril de 2015, que modifica el reglamento citado en líneas previas, precisa en su artículo 2, lo siguiente:

“Artículo 2. El artículo 3 del Reglamento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, queda así:

Artículo 3. La certificación de la discapacidad es el acto administrativo mediante el cual la SENADIS acredita que una persona tiene discapacidad, ya sea física, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral; de conformidad con los parámetros y pautas establecidas en los baremos nacionales, los criterios y procedimientos legalmente establecidos”.

Este recorrido normativo nos lleva a colegir que, a través de las Juntas Evaluadoras, la Secretaría Nacional de Discapacidad, certifica que ciertamente, una persona presenta alguna condición, temporal o permanente, con comprobada deficiencia -física, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral-; y, en ese sentido, debemos manifestar que no consta en el caudal probatorio que la señora **CASTILLO APARICIO**, haya sido acreditada por la Institución correspondiente como persona con discapacidad.

Por otro lado, sostiene la actora que en el Expediente constan innumerables pruebas que respaldan el hecho que la demandante padece varias enfermedades

² De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, se entiende por Baremo al cuadro gradual establecido para evaluar los daños derivados de accidentes o enfermedades, (...), etc. Ver <https://dle.rae.es/baremo>.

crónicas; sin embargo, es importante señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 4 de 2010, así como la Ley 25 de 2018, quien sobrelleva una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, a falta de una Comisión Interdisciplinaria, debe certificar dicho padecimiento, por medio del diagnóstico que al respecto deben emitir dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo.

Bajo este marco normativo, advierte la Sala que la parte actora no cumple con los requisitos que permitan considerar que está amparada con el Fuero Laboral contenido en dicha normativa, pues a pesar de aportar un sinnúmero de documentos médicos, no presentó los dos (2) dictámenes por parte de médicos especialistas en las aludidas dolencias.

En atención a lo antes expuesto, luego de determinar que la demandante no demostró **mediante las formalidades requeridas en las leyes que rigen la materia**, que es una persona con discapacidad, ni que padece una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, estima este Tribunal Colegiado que no se acreditan los cargos de infracción de los preceptos legales comprendidos en el artículo 1 de la Ley 25 de 10 de julio de 2007, artículo 43 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005.

De igual forma, estima la actora que se ha vulnerado el derecho al trabajo que desempeñaba, así como las políticas estatales y compromisos internacionales respecto a las mujeres discapacitadas y adultas mayores, pues, a su juicio, al emitir el Acto acusado, la Administración omitió que padecía de hipertensión, cardiopatía y diabetes; sin embargo, considera esta Superioridad que no se evidencia tal transgresión de los artículos 24 (numeral 2) y 28 de la Ley 4 de 29 de enero de 1999, y el artículo 6 (numeral 1) de la Ley 21 de 22 de octubre de 1992, puesto que, como ya se desarrolló en líneas previas, no se corrobora la alegada discapacidad, así como tampoco las enfermedades crónicas referidas por la actora.

No obstante, advierte este Despacho que la activadora judicial también aduce que el Acto Administrativo en estudio, carece de una adecuada motivación, puesto que no contempla aspectos relacionados con el Fuero Laboral que ostenta por razón de su padecimiento, ni sobre su acreditación al régimen de Carrera Migratoria.

Sobre el primer asunto, reiteramos lo expresado por esta Superioridad en líneas previas, donde señalamos que la parte actora no cumple con los requisitos que permitan considerar que está amparada por el aducido Fuero Laboral.

Sin embargo, en cuanto a la acreditación de la señora **IRIS AZELA CASTILLO APARICIO** a la Carrera Migratoria, nuestro criterio es distinto, por las siguientes consideraciones.

Se observa en el Expediente Judicial que mediante la Resolución N°064-Administrativa de 26 de agosto de 2014, el Servicio Nacional de Migración, Ministerio de Seguridad Pública, confiere a la prenombrada el Certificado de Servidor Público de Carrera Migratoria por haber cumplido con los criterios de ingreso y le reconoce todos los derechos de Carrera que le confiere la Ley y demás disposiciones reglamentarias; y, de seguido, se aprecia la referida Certificación, otorgada a **CASTILLO APARICIO** en fecha 28 de agosto de 2014.

Luego de ello, se aprecia la Resolución N°286-Administrativa de 19 de octubre de 2015, donde se homologa el cargo de servidor público de Carrera Migratoria de Oficinista de Trámite de Migración I, a Inspector de Migración I, y se reconoce su incorporación al Régimen de Carrera Migratoria. Cabe indicar que la actora se notificó de dicho Acto Administrativo el quince (15) de noviembre de 2015.

Asimismo, mediante Resolución N°815-A de 14 de octubre de 2016, el Director General del Servicio Nacional de Migración resuelve dejar sin efecto la referida homologación, pero le confiere a **IRIS AZELA CASTILLO APARICIO**, el cargo de servidora pública de Carrera Migratoria como Inspector de Migración III

y le reconoce todos los derechos que le confiere la Ley y demás disposiciones reglamentarias a los servidores públicos incorporados al Régimen de Carrera Migratoria. No obstante, según se observa a fojas 392 y 393 del Expediente Administrativo, dicho Acto no fue notificado a la funcionaria.

En un paréntesis, sobre el particular se aprecia que mediante Nota N°7068-SNM-RH-AT-2020 de 25 de noviembre de 2020, la Directora General del Servicio Nacional de Migración, responde a la Sala, en atención a una solicitud de documentación, explicando, que el documento que comprende la Resolución N°815-A de 14 de octubre de 2016, consta en el Expediente de **CASTILLO APARICIO**, “... *sin ser notificado, por estar Jubilada...*”; y, en tal sentido, advierte que la prenombrada acredita esta condición de jubilada, a través de la Resolución N°26198 de 20 de noviembre de 2014, emitida por la Dirección de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social. (Véase foja 156 del Expediente Judicial)

No obstante, en ese orden de ideas, observa la Sala que el Acto Administrativo impugnado decreta dejar sin efecto el nombramiento de la servidora pública, con fundamento en lo siguiente:

“... Que el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que la estabilidad de los servidores públicos en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

Que el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, ‘Que regula la Carrera Administrativa’, contiene dentro del concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción la separación del cargo por pérdida de confianza.

Que de acuerdo con el expediente de personal del servidor público **IRIS AZELA CASTILLO APARICIO**, con cédula de identidad personal No.8-178-16, que reposa en esta entidad gubernamental, éste no ha sido incorporado a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo.

Que el servidor público **IRIS AZELA CASTILLO APARICIO**, carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designado en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora”.

Este breve recorrido, nos permite colegir que la Administración incumple con el Principio de la Debida Motivación, pues, en el Acto Administrativo bajo análisis, la Institución demandada asegura que la funcionaria no ha sido incorporada a la Carrera Administrativa; sin embargo, ésta ingresó al Régimen de Carrera Migratoria en el año 2014. Y en tal sentido, omite en todo caso hacer referencia a la desacreditación de la servidora pública, o, en otras palabras, no explica en su motivación, las razones de hecho y de Derecho por las cuales **CASTILLO APARICIO**, dejó de ser servidora pública de Carrera Migratoria, cuando, como bien se aprecia en los antecedentes, fue incorporada a dicho Régimen y gozaba de todos los derechos que a ese respecto confiere la Ley y los reglamentos.

De igual manera, repara la Sala en que, en el Informe Explicativo de Conducta, el Ministerio de Seguridad Pública no se refiere a la acreditación que se constata en el Expediente Administrativo de la servidora pública, sino que únicamente manifiesta que la desvinculación de la actora se fundamentó en los artículos 629 y 794 del Código Administrativo; y, expone de forma genérica que, en el marco del análisis del Recurso de Reconsideración, se pudo determinar que no se encontraba amparada dentro del Régimen Especial de Carrera Migratoria, sin ahondar o esclarecer de qué modo se determinó que ésta no gozaba de los derechos que otorga el pertenecer a una Carrera en la función pública, cuando es notorio en su Expediente de personal que **IRIS AZELA CASTILLO APARICIO**, estaba acreditada dentro de la Carrera Migratoria.

En ese mismo sentido, observamos que la Procuraduría de la Administración se limita a indicar que la funcionaria carecía 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 Público*”.

En síntesis, advierte la Sala en el Decreto de Personal N°1121 de 1 de noviembre de 2019, así como su Acto Confirmatorio, adolecen de una explicación

detallada de los hechos por los cuales, a juicio de la Institución, la servidora pública **IRIS AZELA CASTILLO APARICIO**, no se encontraba amparada por el estatus de estabilidad y derechos correspondientes al régimen de Carrera Migratoria.

Bajo este planteamiento, cabe señalar que la doctrina especializada se refiere a los motivos del Acto, definiéndolo como “... *los hechos objetivos, anteriores y exteriores al acto y cuya existencia lleva al autor del acto a dictarlo*”.³ De ello, siendo la motivación un elemento primordial del Debido Proceso, es imperante que la Administración exponga con claridad los hechos –*objetivos, anteriores y exteriores*- que fundamentan su decisión.

Sobre la base de lo anterior, esta Sala considera que de los elementos que conforman el Proceso, se puede corroborar que el Acto impugnado no fue debidamente motivado; por lo tanto, prosperan los cargos de ilegalidad a los artículos 155 y 201 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, además del numeral 4 del Capítulo Segundo: Principios, de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación a la Administración Pública; y, en consecuencia, lo procedente es declarar que es ilegal el Acto demandado y ordenar el reintegro de la servidora pública.

Finalmente, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por **CASTILLO APARICIO**, no se puede acceder a lo pedido puesto que esta Sala ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República 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, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad

³ Rodríguez R., Libardo. “Derecho Administrativo General y colombiano”, Decimosexta edición, Bogotá, Editorial Temis, 2008, pág. 300. Cita a Santofimio, Jaime Orlando. “Tratado de derecho administrativo.”, Tomo I, Bogotá, 2004.

de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL**, el Decreto de Personal N°1121 de 1 de noviembre de 2019, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, ni su acto confirmatorio; **ORDENA** el reintegro de la señora **IRIS AZELA CASTILLO APARICIO**, como servidora pública en el Servicio Nacional de Migración, al cargo que ocupaba a la fecha de su desvinculación o a otro análogo en clasificación, jerarquía y remuneración; y **NIEGA** las demás pretensiones de la demandante.

Notifíquese,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**EFRÉN C. TELLO C.
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**