

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1550

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 29 de diciembre de 2020

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Arley Ildred Rodríguez Rodríguez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 403 de 3 de septiembre de 2019, emitida por el **Servicio Nacional de Migración**, sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Excepción por prescripción de la acción.

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.

**Undécimo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

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

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

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

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

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

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

El apoderado judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal vulnera las siguientes disposiciones:

**A.** El artículo 140 del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015, “Que Reglamenta el Título X del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración y la Carrera Migratoria y Deroga el Decreto Ejecutivo 40 de 16 de marzo de 2009 y el Decreto Ejecutivo 112 de 24 de febrero de 2014”, el cual establece que solo proceden los recursos de reconsideración ante el propio Director General y el de apelación ante el Ministro de Seguridad Pública; que la condición de servidor público de Carrera Migratoria se perderá por la renuncia voluntaria manifestada por escrito u aceptada expresamente, resultado positivo de prueba de consumo de drogas ilícitas, luego de permitirle un proceso de rehabilitación del uso de drogas por el término de dos (2) años, la jubilación, pensión por vejez e invalidez permanente, y la condena con motivo de delito doloso, impuesta mediante sentencia ejecutoriada (Cfr. foja 10 y 11 del expediente judicial).

**B.** Los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio del 2000, mismos que establecen en su orden los cuales señalan, respectivamente, los principios que comprenden al procedimiento administrativo general y señala además los actos que serán motivados con sucinta referencia (Cfr. fojas 11 y 12 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.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución Administrativa 403 de 3 de septiembre de 2019, emitida por el **Servicio Nacional de Migración**, resolvió lo siguiente:

“**PRIMERO: DEJAR SIN EFECTO** la Resolución No. 006-A del 13 de marzo de 2014, Resolución No.281-A del 19 de octubre de 2015, Resolución No. 489-A del 18 de abril de 2016, mediante las cuales se le reconoce a la servidora pública su incorporación en Carrera Migratoria.

...” (La Negrita es de la cita) (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, la actora interpuso un recurso de reconsideración que fue decidido a través de la Resolución 441 de 18 de septiembre de 2019. Dicho pronunciamiento fue notificado a la prenombrada, el 20 de septiembre de 2019, en la cual anunció recurso de apelación, mismo que dispone no admitir dicho recurso, a través de la Providencia 063 de 27 de septiembre de 2019 (Cfr. fojas 15 a 23 y 34 a 36 del expediente judicial).

Posteriormente, el apoderado judicial de **Arley Ildred Rodríguez Rodríguez** interpuso la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, el 23 de enero de 2020, solicitando que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 403 de 3 de septiembre de 2019, mediante el cual se desacredita de la Carrera Migratoria al demandante (Cfr. fojas 3 a 14 del expediente judicial).

Al expresar el concepto de violación del artículo 140 del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015, señaló lo siguiente: *“La disposición transcrita ha sido violada de manera directa por omisión ya que la autoridad nominadora estaba obligada a realizar una investigación sumaria para verificar que exista alguna de las causales establecidas por la ley que la rige donde se establecen las causas para perder el estatus de servidor público de carrera migratoria y en ninguna se señala que la no participación del Consejo*

de *Ética y Disciplina es motivo de desacreditación de carrera migratoria...*” (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Así mismo, en lo que respecta al artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, expresó lo siguiente: *“La disposición transcrita ha sido violada de manera directa por omisión no establece de manera correcta la aplicación de los procesos y derechos que debe otorgar al demandante, pues primero inventa una causal inexistente en su propio régimen legal y luego al momento de establecer los protocolos exigidos por la ley..., no establece claramente si se agota o no la vía gubernativa y además también sus motivos no son basados en el reglamento...”* (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Por último, en lo que respecta al artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, expresó lo siguiente: *“La disposición transcrita ha sido violada de manera directa por omisión por el acto originario y su resolución confirmatoria, pues no expresa mínimamente las razones o motivos que se tuvo para terminar la relación jurídica que vinculaba a mi mandante con dicha autoridad nominadora”* (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por la hoy demandante en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición de la resolución objeto de controversia, según pasamos a explicar de manera conjunta.

En efecto, debemos destacar que el Informe Explicativo de Conducta SNM-URH-AT-2020 de 28 de octubre de 2020, la entidad demandada, señaló lo siguiente:

“...Tal es el caso del señor **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, con cédula de identidad personal No.6-56-1851, quien laboró en el Servicio Nacional de Migración, desde el 22 de julio del 2009, hasta su desvinculación mediante Decreto de Personal No.754 del 15 de octubre de 2019, fecha en la cual se dejó sin efecto su nombramiento en el Servicio Nacional de Migración, dándole la oportunidad a que presentará los recursos a los cuales tenía derecho según lo establecido en la ley.

...

Consta, en el expediente de personal del Señor **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, que durante su permanencia en la institución, el mismo se desempeñó en puestos de entera confianza, ocupando diversos cargos de alto grado de responsabilidad y cercanía con la Dirección General y otros.

...” (Cfr. foja 70 y 71 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, y tal como se desprende del Informe de Conducta, el acto acusado de ilegal tuvo su origen como consecuencia de la Nota de SNM-CED-057 de 23 de agosto de 2019, el Consejo de Ética y Disciplina, como garante de la transparencia del proceso especial y ordinario de ingreso al régimen de Carrera Migratoria, según se estipula en el Decreto Ejecutivo 138 del 4 de mayo de 2015, hace del conocimiento de la Dirección General del Servicio Nacional de Migración que el proceso de acreditación de **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, se dio en contravención con lo dispuesto en el artículo 18 (numera 4) y el artículo 139 del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015. Las normas en comento, establecen lo siguiente:

“**Artículo 18.** Son funciones del Consejo de Ética y Disciplina las siguientes:

1...

...

**4. Velar por la correcta aplicación del Procedimiento Ordinario y Procedimiento Especial de Ingreso, mediante la auditoría de expedientes previo reconocimiento de estatus de Carrera Migratoria.**

...” (Lo destacado es nuestro).

“**Artículo 139.** Corresponderá al Consejo de ética y Disciplina velar por la correcta aplicación del procedimiento especial de ingreso y la emisión del certificado que confiere el estatus de Carrera Migratoria” (La negrita es nuestra).

Cabe agregar que, contrario a lo indicado por la recurrente, su incorporación a la carrera migratoria se dio de manera irregular, toda vez que la misma no contó con la auditoría previa que debía realizar el Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración, tal cual se desprende del informe de conducta. Veamos:

“Mediante Nota SNM-CED-057 del 23 de agosto de 2019, el Consejo de Ética y Disciplina, como garante de la transparencia del proceso especial y ordinario de ingreso al régimen de Carrera Migratoria, según se estipula en el Decreto Ejecutivo No. 138 del 04 de mayo de 2015., hace del conocimiento de la Dirección General del Servicio Nacional de Migración, que luego de haber revisado minuciosamente el proceso de acreditación del señor **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, dicha acreditación fue registrada en contravención de lo que dispone el artículo 18, numeral 4 y 139 del Decreto Ejecutivo No. 138

del 04 de mayo de 2015 toda vez que su acreditación no contó con la auditoría previa que debía realizar el Consejo de Ética y Disciplina, del Servicio Nacional de Migración.

Según el criterio del Consejo de Ética y Disciplina, la acreditación del señor **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, fue realizada en contravención de los que estipula la Ley 9 de 22 de junio de 1994 y el Decreto Ejecutivo N° 138 del 04 de mayo de 2015.

Posteriormente y ante la existencia de dicho informe por parte del Consejo de ética y Disciplina, se procede a dejar sin efecto las Resoluciones No. la Resolución No. 006-A del 13 de marzo de 2014, Resolución No.281-A del 19 de octubre de 2015, Resolución No. 489-A del 18 de abril de 2016, por el cual se acreditó al señor **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, en el régimen de carrera migratoria, la cual al ser notificado, el hoy demandante hizo uso de recurso de reconsideración, el cual fue resuelto manteniéndose el contenido de la Resolución No. 403 del 3 de septiembre de 2019, el cual dejaba sin efecto su condición de servidor Público de Carrera Migratoria en el Servicio Nacional de Migración.

Es de vital importancia señalar lo que la Ley 9 de 20 de junio de 1994, en su artículo 5 indica lo siguiente: ‘La carrera administrativa es obligatoria para todas las dependencias del estado y será fuente supletoria de derecho para aquellos servidores públicos que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas, o por leyes especiales.’

...” (La negrita y resaltad es de la entidad) (Cfr. fojas 71 y 72 del expediente judicial).

A juicio de este Despacho, y del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, se aprecia que si bien mediante la Resolución 006-A del 13 de marzo de 2014, Resolución 281-A del 19 de octubre de 2015, Resolución 489-A del 18 de abril de 2016, se reconocía a **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, su incorporación a la Carrera Migratoria; no es menos cierto que su nombramiento estaba fundado en la confianza de sus superiores, motivo por el cual **no podía ingresar de manera regular al Sistema de Carrera Migratoria.**

Es por ello, y de acuerdo a las constancias procesales, la entidad demandada ante la presentación del informe proporcionado por el Consejo de Ética y Disciplina, el Servicio Nacional de Migración, procedió a emitir la Resolución 403 de 3 de septiembre de 2019, mediante la cual la citada institución dejó sin efecto las Resoluciones 006-A del 13 de

marzo de 2014, Resolución 281-A del 19 de octubre de 2015, Resolución 489-A del 18 de abril de 2016, y que en la cual en todo momento respetó las garantías procesales a las que tenía derecho la hoy demandante (Cfr. foja 71 y 72 del expediente judicial).

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar 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 los motivos por la cual se dejó sin efecto las Resoluciones 006-A del 13 de marzo de 2014, Resolución 281-A del 19 de octubre de 2015, Resolución 489-A del 18 de abril de 2016, mediante la cual se le reconocía, en ese entonces, a la hoy demandante, su incorporación a la Carrera Migratoria (Cfr. fojas 15-16 y 32-33 del expediente judicial).

Finalmente, esta Procuraduría es de la opinión que, en el caso que ocupa nuestra atención, el Servicio Nacional de Migración, dio fiel cumplimiento a las fases que establece la Ley para este tipo de procedimiento; y respetó en todo momento el derecho que tenía a **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, puesto que en el mismo acto acusado de ilegal; es decir, la Resolución 403 de 3 de septiembre de 2019, se establecen las disposiciones y las razones que sirvieron de fundamento para su emisión, y contra éste, la actora pudo interponer todos los recursos permitidos por la ley; actuación que evidencia que se le garantizó el debido proceso.

Lo expuesto hasta aquí, no hace más que evidenciar que la entidad demandada actuó con estricto apego a la normativa que regula la materia, por lo que no se han vulnerado el debido proceso, como de manera equivocada lo asevera la recurrente, razón por la cual solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por la Sala Tercera.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 403 de 3 de septiembre de 2019, emitida por el

Servicio Nacional de Migración, sus actos confirmatorios y, en consecuencia, se desestime las demás pretensiones de la demandante.

#### IV. Pruebas:

4.1. Se **aducen** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso.

V. **Derecho:** No se acepta el invocado por la recurrente.

#### VI. Excepción de Prescripción de la Acción.

Tal como indica el autor José Ovalle Favela, en su obra Derecho Procesal Civil, la excepción es una figura jurídica que la doctrina ha visto desde dos (2) ángulos diferentes: El primero de ellos es en sentido abstracto, a través de la cual **el demandado se opone a la pretensión del actor, advirtiendo cuestiones que obstaculizan un pronunciamiento de fondo respecto de la pretensión.** El segundo, es en sentido concreto; es decir, se **objetiviza en las cuestiones concretas que el demandado plantea frente a la pretensión del actor,** con dos finalidades:

“1. De oponerse a que la secuela procesal continúe, argumentando como razón de esta posición, que no se han satisfecho en su totalidad todos y cada uno de los presupuestos procesales;

1. **Oponerse al reconocimiento del juzgador de la fundamentación de la pretensión que persigue la parte actora, con base en la existencia de hechos extintivos, modificativos o impeditivos de la relación jurídica descrita por el actor en su demanda” (OVALLE Favela, José; Derecho Procesal Civil; 7ª edición; Harla; México; 1995; pp. 70, 71)**

En virtud de lo antes expuesto, la Procuraduría de la Administración excepciona la pretensión que la recurrente formula, debido a que dicha acción fue interpuesta de manera extemporánea, situación que contradice lo dispuesto en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, que establece que: *“la acción encaminada a obtener una reparación por lesión de derechos subjetivos prescribe, salvo disposición legal en contrario, al cabo de dos meses, a partir de la publicación,*



*notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda.*” (La negrita es nuestra).

Nuestra posición se fundamenta en que la demanda se presentó el día **23 de enero de 2020**, es decir más de dos (2) meses después de haberse agotado el término para la interposición de la misma, acorde al sello de notificación de la resolución que agota la vía gubernativa contenida en la Resolución 441 de 18 de septiembre de 2019, confirmatoria y que fue notificada personalmente al recurrente, el día **20 de septiembre de 2019**; tal como lo señaló la entidad en su Providencia 063 de 27 de septiembre de 2019, en cuyo párrafo segundo versa lo siguiente: *“Que una vez examinado el presente Recurso, se pudo determinar que el mismo fue recibido por insistencia, ya que con el recurso de Reconsideración se agota la vía gubernativa...”* (Cfr. fojas 41, 35 y 36 del expediente judicial).

De lo anotado, se colige que el actor tenía el plazo de dos (2) meses para proponer la acción que ocupa nuestra atención; el cual venció el **20 de noviembre de 2019**; no obstante, se observa que la demanda fue presentada ante la Secretaría de la Sala Tercera el **23 de enero de 2020**; es decir, más de dos (2) meses después de la fecha ya indicada, de lo que se infiere que la acción en estudio, fue interpuesta de manera extemporánea, conforme lo ha señalado el Tribunal en reiteradas ocasiones, como se observa en el Auto de 31 de mayo de 2016, cuya parte medular reproducimos a continuación:

### “III. DECISION DEL TRIBUNAL

Después de analizar los argumentos sostenidos en el recurso, esta sala considera la no admisibilidad del recurso.

...

**En consideración al tiempo de presentación de la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, la misma se encontraba extemporánea, ya que fue presentada el 21 de diciembre de 2015, más de dos meses después de lo que establece la ley en su artículo 42b de la ley 135 de 1943, modificada por la ley 33 de 1946.**

Se observa además que el señor ..., presentó y sustentó en tiempo formal recurso de reconsideración en contra de la referida resolución, por lo que tenía conocimiento de su contenido, lo mismo que de las causas que motivaron su expedición;

circunstancias que de conformidad con lo dispuesto en el párrafo final del artículo 95 de la ley 38 de 2000 ,el cual dice: "Sin embargo, siempre que del expediente resultare que la parte ha tenido conocimiento de la resolución que motivó aquella, ello se tendrá como la notificación y surtirá sus efectos desde entonces", y en concordancia con el numeral 69 del artículo 201 de la misma ley, dan lugar a la denominada notificación tácita: que la parte, que debe ser notificada de un acto, lo conoce, como es el de manifestarlo, mediante escrito, interponer oportunamente un recurso contra el acto y otros similares, de la cual se desprenden los mismos efectos que la de una notificación personal.

Por lo tanto, al haber interpuesto el recurso de reconsideración, el mismo tenía conocimiento que estaba en trámite de resolución.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República de Panamá y por autoridad de la Ley, Confirman la Resolución del 11 de febrero de 2016, la cual NO ADMITE la Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el Licenciado Leonardo Pineda Palma, en nombre y representación de..." (Lo destacado es de este Despacho).

Ante el escenario anterior, **este Despacho estima que como quiera que la demanda fue interpuesta de forma extemporánea;** la pretensión es improcedente por consiguiente solicitamos respetuosamente al Tribunal declarar probada esta excepción.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General