

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 2085

Panamá, 5 de diciembre de 2023

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Alegato de conclusión.

Exp. 38-20

El Licenciado Luiggi Colucci, actuando en nombre y representación de **Silvana Rodríguez Coronado**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 534 de 9 de octubre de 2019, emitida por el **Servicio Nacional de Migración**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para reiterar en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior.

#### **I. Antecedentes del caso.**

Tal como lo expresamos en nuestra Vista 649 de 14 de mayo de 2021, no le asiste razón a **Silvana Rodríguez Coronado**, en lo que respecta a su pretensión, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución 534 de 9 de octubre de 2019, emitida por el **Servicio Nacional de Migración**, mediante la cual se le canceló el cargo y reconocimiento como servidora pública incorporada al Régimen Especial de Ingreso a la Carrera Migratoria.

En ese orden de ideas, cabe señalar que el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución 706 de 7 de noviembre de 2019, expedida por el **Servicio Nacional de Migración**, que confirmó en todas sus partes lo contenido en el acto administrativo principal. Dicha resolución le fue notificada a la accionante el **8 de**

noviembre de 2019, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 22–24 del expediente judicial).

### **1.1 Argumentos de la demandante.**

El apoderado judicial de **Silvana Rodríguez Coronado**, manifiesta, en lo medular de sus escritos, que la decisión adoptada por la entidad demandada desconoció lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015, el cual indica cuales son las circunstancias y presupuestos que pueden motivar o producir la pérdida de la condición de servidor público de la carrera migratoria (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Señaló además que la decisión adoptada por la entidad demandada se materializó sin absolutamente ningún fundamento de hecho ni de derecho, que justificara la medida de desacreditación de la carrera migratoria (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Por último, en lo que respecta al artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, expresó lo siguiente: *“...pues se desconoció su texto claro que indica los precisos supuestos que le permiten a la autoridad pública, oficiosamente, revocar o anular una resolución administrativa en firme”* (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

## **II. De la pretensión de la actora y los descargos de esta Procuraduría en representación de los intereses de la entidad demandada.**

Para iniciar el desarrollo de nuestros argumentos en defensa del **Servicio Nacional de Migración** es importante tener presente que el objeto litigioso en la causa examinada, versa sobre la desacreditación de la carrera migratoria de la demandante.

Ahora bien, tal como indicamos en nuestra vista de contestación este Despacho se opuso a los cargos de ilegalidad explicados en la acción que nos ocupa, tal como explicaremos a continuación:

### **2.1 De la anulación de los actos administrativos.**

Desde la óptica doctrinal el Acto Administrativo es el principal mecanismo jurídico por medio del cual la administración del Estado actúa.

En ese contexto, cobra relevancia advertir que la Ley 38 de 31 de julio de 2000, define el acto administrativo de la siguiente manera:

**“Artículo 200.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

1. **Acto administrativo.** Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, **conforme a derecho**, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo. Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; **finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico** y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; procedimiento, que **consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión**; y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite” (El resaltado es nuestro).

De la lectura anterior, se advierte que el acto administrativo, entre otras cosas, permite que, **conforme a derecho, una autoridad u organismo público en ejercicio de la función administrativa del Estado, configure una relación jurídica que queda regida por el Derecho Administrativo**, no obstante, este acto requiere cumplir con una serie de elementos esenciales que constituyen su legalidad.

Ahora bien, esa relación jurídica puede ser extinguida como resultado de la vulneración de los presupuestos jurídicos necesarios para su validez; por consiguiente, **la facultad de anular un acto administrativo es viable siempre que aquel se haya configurado en contravención de los presupuestos de legalidad o transgresión a la norma jurídica, ello, de conformidad con el principio de estricta legalidad**, consagrado en el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, así:

**“Artículo 36.** Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste

**provenza 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.”

Así las cosas, y tal como se desprende del Informe de Conducta, el acto acusado de ilegal tuvo su origen como consecuencia de la Nota de SNM-DG-197-2020 de 30 de enero de 2020, 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 **Silvana 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 con fecha del 08 de octubre del 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 del 2015., hace del conocimiento de la Dirección General del Servicio Nacional de Migración, que luego de haber revisado minuciosamente el proceso de

acreditación de la señora SILVANA RODRÍGUEZ CORONADO, dicha acreditación se dio en contravención de lo que dispone el artículo 18, numeral 4 y 139 del Decreto Ejecutivo No. 138 del 04 de mayo del 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.

Por lo cual, según el criterio del Consejo de Ética y Disciplina, la acreditación de la señora SILVANA RODRÍGUEZ CORONADO, fue realizada en contravención de lo que estipula la Ley 9 de 22 de junio 1994 y el Decreto Ejecutivo N° 138 del 04 de mayo del 2015.

Posterior y ante la existencia de dicho informe por parte del Consejo de Ética y Disciplina, se procede a dejar sin efecto las Resoluciones N° 203-A del 18 de abril del 2016, por el cual se acreditó a la señora SILVANA RODRÍGUEZ CORONADO, en el régimen de carrera migratoria, la cual al ser notificada, la hoy demandante hizo uso del recurso de reconsideración, el cual fue resuelto manteniéndose el contenido de la Resolución No. 534 del 09 de octubre del 2019, misma que dejaba sin efecto su condición de servidor Público de Carrera Migratoria en el Servicio Nacional de Migración, dado que al momento de cesar en su cargo, ostentaban la condición de personal de confianza, por lo que su posición era de libre nombramiento y remoción.

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 servicios públicos que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas, o por leyes especiales.**' (Lo subrayado es nuestro)

A juicio de este Despacho, y del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, se aprecia que si bien mediante la Resolución 203-A del 18 de abril de 2016, se reconocía a **Silvana 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.**

Hasta aquí, queda claro que la Resolución 534 de 9 de octubre de 2019, carecía de uno de los elementos necesarios para que al momento de ser emitida estuviese revestida de eficacia y validez jurídica, por lo que, el acto fue dictado conculcando la norma especial recogida en los artículos 18 (numeral 4) y 139 del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015, lo que trajo como consecuencia, como bien lo indica el Servicio Nacional de Migración en su informe de conducta, que se dejara sin efecto el acto administrativo por razón de su ilegitimidad.

### III. Actividad Probatoria

En el Auto de Pruebas 355 de 24 de junio de 2021, quedó acreditado que la recurrente **se limitó a reiterar las pruebas documentales aportadas y admitidas en la demanda**, las que se refieren, entre otras; al acto acusado a saber, **la Resolución 534 de 9 de octubre de 2019 y su acto confirmatorio**, entre otras pruebas (Cfr. fojas 118-122 del expediente judicial).

La doctrina destaca aportes como los del jurista Eduardo Couture, quien en su obra señala que: **“La prueba es un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio”** (COUTURE, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 3° Edición. Ediciones De la Palma, Buenos Aires, 1997, pág. 2015); sin embargo, los documentos aportados por la actora, **no respaldan los argumentos propuestos por ésta**.

En este escenario, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen la recurrente no asumió **la carga procesal, tal como establece el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

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

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

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

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

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

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que la accionante cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera; ya que la actividad probatoria implica demostrar la verdad de un hecho; sin embargo, **ninguno de los documentos aportados en la demanda por la recurrente, desmeritan las actuaciones administrativas vertidas por la autoridad demandada, ni aportan elementos de convicción que corroboren los argumentos esbozados por la demandante.**

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría reitera su solicitud al Tribunal para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 534 de 9 de octubre de 2019**, emitida por el Servicio Nacional de Migración.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General