

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Vista Número 649

Panamá, 14 de mayo de 2021

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.

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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 17 y 26 del expediente judicial).

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 18 (numeral 4), 139 y 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 dentro de las funciones del Consejo de Ética y Disciplina, la de velar por la correcta aplicación del Procedimiento Ordinario y Procedimiento Especial de Ingreso, mediante la auditoria de expedientes previo reconocimiento; y la emisión del certificado que confiere el estatus de Carrera Migratoria; señala también 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. fojas 5 a 7 del expediente judicial).

B. Los artículos 36, 47, 62 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio del 2000, los cuales señalan, que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad; así también, señala que se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su ejecución; los supuestos en los cuales las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros; y, señala además los actos que serán motivados con sucinta referencia (Cfr. fojas 7 a 11 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 534 de 9 de octubre de 2019, emitida por el **Servicio Nacional de Migración**, resolvió lo siguiente:

"PRIMERO: DEJAR SIN EFECTO la Resolución No. 203-A del 18 de abril de 2016, mediante la cual se le reconoce a la servidora pública su incorporación en Carrera Migratoria.

SEGUNDO: REVOCAR el cargo y el reconocimiento del Servidor Público incorporado al Régimen Especial de Ingreso a la 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 706 de 7 de noviembre de 2019. Dicho pronunciamiento fue notificado a la prenombrada, el 8 de noviembre de 2019, en la cual mantuvo en todas sus partes la decisión contenida en la Resolución Administrativa 534 de 9 de octubre de 2019 acusada de ilegal (Cfr. fojas 22-24 del expediente judicial).

Posteriormente, el apoderado judicial de **Silvana Rodríguez Coronado** interpuso la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, el 7 de enero de 2020, solicitando que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 534 de 9 de octubre de 2019, mediante el cual se desacredita de la Carrera Migratoria al demandante (Cfr. fojas 2 a 12 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 ... pues se desconoció su texto claro que indica cuáles son las circunstancias y presupuestos que pueden motivar o producir la pérdida de la condición de servidor público de Carrera Migratoria, sin que, por ningún lado, se aluda expresamente al incumplimiento del requisito de ingreso alusivo a la auditoría previa del Consejo de Ética y Disciplina...”* (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Señala, también la demandante que la Resolución 534 de 9 de octubre de 2019, expresa que: *“...durante el proceso de acreditación de Rodríguez Coronado al Régimen de Carrera Migratoria, no se cumplió con el procedimiento establecido en el artículo 139 del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015. Sin embargo, tal afirmación para por alto que lo que establece dicho artículo, es la facultad que tiene el Consejo de ética y Disciplina para la aplicación del procedimiento de ingreso a Carrera Migratoria, lo cual no le es aplicable a la actora, ya que ésta había transitado por el cumplimiento de los requisitos de ingreso al Régimen de Carrera y no era correcto volverla a someter a dicho procedimiento otra vez...”* (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Así también, en lo que respecta al artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, expresó lo siguiente: *“Salta a la vista que la resolución 534 de 9 de octubre de 2019 y su medida*

confirmatoria, constituyen actos desmotivados que materializan la arbitrariedad de cancelarle a la funcionaria Rodríguez Coronado su condición de servidora pública de Carrera Administrativa, sin absolutamente ningún fundamento de hecho ni de derecho, correcto y suficiente, que justificara la emisión de una medida d esa naturaleza” (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).

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-DG-197-2020 de 30 de enero de 2020, la entidad demandada, señaló lo siguiente:

“ ...
En efecto la señora SILVANA RODRÍGUEZ CORONADO, laboró en el Servicio Nacional de Migración, desde el día 27 de enero del 2012, hasta el día 08 de noviembre del 2019, fecha en la cual se le dejó sin efecto su nombramiento en el Servicio Nacional de Migración, decisión que fue reconsiderada por la misma, y confirmada por el Ministerio de Seguridad Pública, mediante el Resuelto No. 034 del 21 de enero del 2020, debidamente notificado.

Según consta, en el expediente de personal de la señora SILVANA RODRÍGUEZ CORONADO, durante su permanencia en la institución, la misma 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 39 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-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)

La norma ut supra, nos define en su artículo 2, lo siguiente: 'Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la ley, y en particular aquellos excluidos de las carreras públicas por la Constitución vigente. Los servidores públicos que no son de carrera, se denominan así:

1. De elección popular;
2. De libre nombramiento y remoción;
- 3...

Dentro de ese mismo artículo nos amplía de forma clara y comprensiva que se enmarca dentro de Servidores Públicos de libre nombramiento y remoción: 'Aquellos que trabajan como personal de secretaria, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera V que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y que a la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan.' (Lo subrayado es nuestro).

Por lo antes expuesto el Servicio Nacional de Migración; en atención al resultado de la evaluación efectuada por el Consejo de Ética y Disciplina de esta institución y en estricto cumplimiento de las normas que regulan la materia concerniente al régimen de Carrera Migratoria, dispuso las actuaciones conforme se han descrito en el correspondiente informe de conducta en lo que corresponde a la demandante SILVANA RODRÍGUEZ CORONADO.

..." (La negrita y resaltad es de la entidad) (Cfr. fojas 40 y 41 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 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.**

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 534 de 9 de octubre de 2019, mediante la cual la citada institución dejó sin efecto la Resolución 203-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 17 y 24 del expediente judicial).

En cuanto al **derecho subjetivo al que aspira la recurrente el cual consiste en que se le reintegre al cargo que ocupaba con el consecuente pago de los salarios dejados de percibir y demás prestaciones laborales a las que tenga derecho.**

Sobre este punto, este Despacho advierte que las pretensiones elevadas por la actora **son contradictorias en relación al acto administrativo impugnado**, ya que **la petición de reintegro y pago de salarios dejados de percibir no podrían surgir como consecuencia de la declaratoria de ilegalidad de la Resolución 534 de 9 de octubre de 2019**, toda vez que a través de la misma únicamente se dejó sin efecto la condición de carrera migratoria que mantenía la prenombrada; de ahí que tal pretensión sea improcedente en el presente negocio jurídico.

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 la Resolución 203-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 **Silvana Rodríguez Rodríguez**, puesto que en el mismo acto acusado de ilegal; es decir, la Resolución 534 de 9 de octubre 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 534 de 9 de octubre de 2019, emitida por el Servicio Nacional de Migración**, su acto confirmatorio 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.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración