

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1066

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 15 de octubre de 2020

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Luigi Colucci, actuando en nombre y representación de **Norma Guadalupe Añino Martínez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 321 de 22 de julio de 2019, emitida por el **Servicio Nacional de Migración**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

**Contestación
de la demanda.**

**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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 30-32 del expediente judicial).

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

A. El apoderado de la accionante, señala que el acto acusado de ilegal, vulnera las siguientes disposiciones del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015:

a.1. El artículo 18 (numeral 4) que establece entre las funciones del Consejo de Ética y Disciplina la de velar por la correcta aplicación del Procedimiento Ordinario y el Procedimiento Especial de Ingreso, mediante la auditoría de expedientes previo reconocimiento de estatus de Carrera Migratoria (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial);

a.2. El artículo 128 que señala que no podrán solicitar su ingreso a la Carrera Migratoria, a través del proceso especial, aquellos servidores que ocupen cargos de secretaria ejecutiva, asesores, entre otros, los cuales serán de libre nombramiento y remoción (Cfr. foja 11 del expediente judicial);

a.3. El artículo 139 que dispone que 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 (Cfr. foja 10 del expediente judicial);

a.4. El artículo 140 que enumera las causas por las cuales el servidor público de Carrera Migratoria pierde esa condición (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial);

a.5. El artículo 146 que indica que los funcionarios que fueron acreditados mediante el proceso especial de ingreso establecido en el Decreto Ejecutivo 40 de 16 de marzo de 2009 y sus modificaciones, mantendrán su condición de servidor público de Carrera Migratoria (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

B. Las siguientes disposiciones de la Ley 38 de 2000:

b.1. El artículo 36 que señala que 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 (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial);

b.2. El artículo 47 relativo a la prohibición de establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial);

b.3. El artículo 52 (numeral 4) que establece que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial);

b.4. El artículo 62 (modificado por el artículo 3 de la Ley 62 de 2009) que detalla los supuestos en los que las entidades solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial); y

b.5. El artículo 155 (numeral 1) que describe que serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y al fundamento, los actos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 11-13 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De la lectura del expediente que ocupa nuestra atención, se tiene que el acto acusado de ilegal, lo constituye la Resolución 321 de 22 de julio de 2019, dictada por la Directora General del Servicio Nacional de Migración, a través de la cual se decidió:

“PRIMERO: DEJAR SIN EFECTO la Resolución No.535-A de 18 de abril del 2016, mediante la cual se le reconoce al servidor público su incorporación en Carrera Migratoria.

SEGUNDO: CANCELAR el cargo y el reconocimiento del Servidor Público incorporado al Régimen Especial de Ingreso a la Carrera Migratoria de acuerdo al artículos, (sic) 18, numeral 4, artículo 128 y

139 del Decreto Ejecutivo No.138 del 04 de mayo de 2015:

POSICIÓN	CÉDULA	CÓDIGO	APELLIDOS	NOMBRES	TÍTULO DEL PUESTO
2142	8-249-96	8032130	AÑINO MARTÍNEZ	NORMA GUADALUPE	SUPERVISOR DE MIGRACIÓN III

...” (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial).

En atención a la medida adoptada en su contra, la recurrente interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución 376 de 19 de agosto de 2019, expedida por la regente de la entidad demandada, que mantuvo en todas sus partes el acto original (Cfr. fojas 30-32 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, **Norma Guadalupe Añino Martínez**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso en estudio, solicitando que se declare nula, por ilegal, la resolución acusada; así como su acto confirmatorio; que se mantiene vigente la Resolución 535-A de 18 de abril de 2016; que se ordene el reintegro de su mandante y, por ende, el pago de todas las prestaciones laborales y salariales dejadas de percibir (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

En términos generales, según afirma el abogado de la demandante, al emitir el acto objeto de controversia, la Directora General del Servicio Nacional de Migración, omitió detallar las circunstancias y presupuestos que motivaron o produjeron la pérdida de la condición de servidora pública de Carrera Migratoria, cito: “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, que fue el único motivo o razón que esbozó la Dirección..., para cancelar a la funcionaria Añino Martínez su reconocimiento como servidora pública de Carrera Migratoria” (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Continúa explicando que, en su opinión, la entidad demandada evitó que la Resolución 535-A de 18 de abril de 2016, fuera tomada en cuenta como el acto en firme que le daba a **Norma Guadalupe Añino Martínez**, la condición de servidora pública de Carrera Migratoria, de allí que considera que el acto acusado deviene en ilegal (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Agrega, que la actora obtuvo su certificación como servidora pública de Carrera Migratoria mediante la Resolución 004-Administrativa de 10 de marzo de 2014, en atención al Decreto Ejecutivo 40 de 2009, que en ese momento reglamentaba el Título X del Decreto Ley 3 de 2008, por lo que, cuando se promulgó el nuevo Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015, **Añino Martínez**, mantuvo la condición a la que nos hemos referido en los párrafos que preceden, por lo que, a su juicio, no podía ser sometida nuevamente a exigencias de ingreso “y mucho menos a requisitos de ingreso estipulados en el nuevo Decreto Ejecutivo No.138 de 4 de mayo de 2015” (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Igualmente, sostiene el abogado de **Norma Guadalupe Añino Martínez**, que la facultad que tiene el Consejo de Ética y Disciplina para la aplicación del procedimiento de ingreso a la Carrera Migratoria, tampoco le es aplicable a su representada, porque ésta ya había cumplido con los requisitos para ser incorporada a dicho régimen (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado de **Norma Guadalupe Añino Martínez**, con el propósito de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

Al examinar las constancias procesales, se observa que por conducto del Decreto de Personal 387 de 6 de junio de 2012, se nombró a **Norma Guadalupe Añino Martínez**, en el cargo de Inspectora de Migración III (Supervisora) en el

Servicio Nacional de Migración (Cfr. foja 522 del expediente administrativo aportado por la actora).

Posteriormente, por medio de la Resolución 004-Administrativa de 10 de marzo de 2014, el entonces Director General de la entidad demandada, confirió el certificado de servidor público de Carrera Migratoria a varios funcionarios, entre los que se encontraba **Añino Martínez** (Cfr. fojas 18-19 del expediente judicial).

Con la emisión de la Resolución 319-Administrativa de 19 de octubre de 2015, la institución homologó el cargo de servidora pública de Carrera Migratoria, de Oficinista de trámite de Migración I a Inspectora de Migración I (Cfr. fojas 385-386 del expediente administrativo aportado por la actora).

Mediante la Resolución 535-A de 18 de abril de 2016, el Sub Director General de Migración, mantuvo el artículo primero de la Resolución 004-Administrativa de 10 de marzo de 2014, es decir, la certificación de servidor público de Carrera Migratoria a **Norma Guadalupe Añino Martínez** (Cfr. fojas 20-21 del expediente judicial).

No obstante lo que antecede, a través de la Resolución 321 de 22 de julio de 2019, acusada de ilegal, se dejó sin efecto el acto detallado en el párrafo anterior; y se canceló el cargo y el reconocimiento de **Norma Guadalupe Añino Martínez**, como servidora pública incorporada al Régimen Especial de Ingreso a la Carrera Migratoria de acuerdo a los artículos 18 (numeral 4), 128 y 139 del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015 (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial).

La decisión contenida en el acto objeto de controversia, tuvo su fundamento, según se desprende del Informe de Conducta suscrito por la Directora General del Servicio Nacional de Migración, en que, mediante la Nota de 10 de julio de 2019, el Consejo de Ética y Disciplina de la institución, el cual es el garante de la transparencia del proceso especial y ordinario de ingreso al régimen de Carrera Migratoria, de acuerdo a lo que establece el Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de

2015, puso en conocimiento de la Dirección General de esa entidad lo que a continuación se transcribe: “...***luego de haber revisado minuciosamente el proceso de acreditación de la señora AÑINO MARTÍNEZ, dicha acreditación se dio en contravención de lo que dispone el artículo 18, numeral 4 y 139 del Decreto Ejecutivo No.138... toda vez que su acreditación no contó con la auditoría previa que debía realizar el Consejo...***” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

En ese escenario, para tener una mayor aproximación de lo descrito, nos permitimos transcribir los artículos 18 (numeral 4) y 139 del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015. Veamos.

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

...

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.”

“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.” (Lo destacado es nuestro).

En este contexto, debemos destacar que el informe elaborado por el Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración, sirvió de base para dejar sin efecto el acto objeto de reparo, mismo que fue reconsiderado por **Añino Martínez**, lo que se traduce a la oportunidad que le brindó la institución demandada para recurrir la medida adoptada (Cfr. fojas 26-29, 30-32 y 37 del expediente judicial).

De igual manera, resulta oportuno señalar que en la Resolución 376 de 19 de agosto de 2019, confirmatoria del acto original, se determinó que, la omisión de no contar con la auditoría previa del Consejo de Ética y Disciplina de la entidad

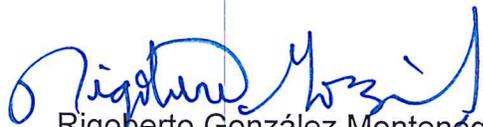
demandada, como ya hemos explicado, era un trámite fundamental para que **Norma Guadalupe Añino Martínez**, fuera acreditada como servidora de Carrera Migratoria; sin embargo, este requisito no se cumplió, lo que motivó la expedición de la Resolución 321 de 22 de julio de 2019, cuya declaratoria de ilegalidad persigue la accionante (Cfr. fojas 22-23 y 31 del expediente judicial).

En el marco de los hechos que hemos expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 321 de 22 de julio de 2019**, dictada por el Servicio Nacional de Migración, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente de personal de **Norma Guadalupe Añino Martínez**, que guarda relación con este caso.

V. Derecho. No se acepta el invocación por la actora.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General