

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1367

Panamá, 2 de diciembre de 2020

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

La Licenciada Cynthia del Carmen Patiño Martínez, actuando en nombre y representación de **Janeth del Carmen Torres Mario**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 616 de 17 de octubre de 2019, emitida por el **Servicio Nacional de Migración**, su acto confirmatorio, y para 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 27-30 del expediente judicial).

Segundo: No es un hecho como viene expuesto; 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. fojas 69-71, 72-76 y 78-80 del expediente judicial).

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

II. **Normas que se aducen infringidas.**

La apoderada judicial de la accionante, señala que el acto acusado de ilegal, vulnera las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 36, 46, 47, 52 (numeral 4) y 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que señalan, respectivamente, 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; que las órdenes y demás actos administrativos en firme tienen fuerza obligatoria inmediata y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos; 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; 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; y 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 6, 7, 8, 13, 14, 15, 16 y 17 del expediente judicial);

B. El artículo 11 (numeral 8) de la Ley 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres, que establece que la política pública que el Estado empleará para fomentar la igualdad de oportunidades en el empleo debe comprender acciones tales como promover la presencia igualitaria de las mujeres en los distintos puestos y niveles de la administración pública, especialmente en los de mayor responsabilidad (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial);

C. El artículo 31 del Decreto Ejecutivo 53 de 25 de junio de 2002, por el cual se reglamenta la Ley 4 de 24 de enero de 1999, que instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres, mismo que señala que las dependencias encargadas de la carrera administrativa, diplomática, legislativa, judicial y policial, y cualquier otra que se establezca en el futuro, deben promover y garantizar una política de igualdad de oportunidades para todas las mujeres, que será de forzosa aplicación en todos los procesos de reclutamiento, selección, evaluación del desempeño, ascensos y categorías salariales aplicables a las posiciones y cargos (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial); y

D. Los artículos 75 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, los cuales indican que la Dirección General, a través de la Unidad de Recursos Humanos, conferirá el estatus de carrera migratoria a los servidores públicos que al completar su periodo de prueba, hayan obtenido una evaluación satisfactoria de su rendimiento; y las causas por las cuales el servidor público de carrera migratoria pierde esa condición (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 616 de 17 de octubre 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.484-A de 18 de abril del 2016, mediante la cual se le reconoce a la servidora pública su incorporación en Carrera Migratoria.

SEGUNDO: REVOCAR el cargo y el reconocimiento de la Servidora Pública incorporado al Régimen Especial de Ingreso a la Carrera Migratoria de acuerdo al artículos, (sic) 18, numeral 4, artículo 139 del Decreto Ejecutivo No.138 del 04 de mayo de 2015, artículo 52. Numeral 4 de la Ley 38 del 2000:

POSICIÓN	CÉDULA	CÓDIGO	APELLIDOS	NOMBRES	TÍTULO DEL PUESTO
1928	3-701-1554	8032026	TORRES MARIO	JANETH DEL CARMEN	INSPECTOR DE MIGRACIÓN V

..." (Cfr. fojas 53-55 del expediente judicial).

En atención a la medida adoptada en su contra, la actora interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución 679 de 7 de noviembre de 2019, expedida por la regente de la entidad demandada, que mantuvo en todas sus partes el acto original (Cfr. fojas 56-58 y 73-76 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, **Janeth del Carmen Torres Mario**, actuando por medio de su apoderada 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 ordene el reintegro de su mandante como servidora pública de carrera migratoria 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 la abogada de la demandante, al emitir el acto objeto de controversia, la Directora General del Servicio Nacional de Migración, desconoció los precisos supuestos que le permiten a la autoridad pública, oficiosamente, revocar o anular una resolución administrativa en firme, bajo el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos que garantiza la seguridad jurídica de las actuaciones administrativas, el cual se interpreta en conjunto con la teoría de los actos propios; situación que ha perjudicado los derechos laborales de su representada (Cfr. fojas 6-13 del expediente judicial).

Continúa explicando que, en su opinión, la entidad demandada no cumplió con el principio de publicidad previsto en la ley, al no constar en la Gaceta Oficial la resolución a través de la cual se constituye el Consejo de Ética y Disciplina, pretermisión que impide que la misma pueda surtir efectos a terceros; lo cual implica una violación a la garantía del debido proceso legal (Cfr. fojas 13-16 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada judicial de **Janeth del Carmen Torres Mario**, 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 medio de la Resolución 484-A de 18 de abril de 2016, el entonces Subdirector General de la entidad demandada, confirió el certificado de servidora pública de Carrera Migratoria en el puesto de Inspector de Migración IV a **Janeth del Carmen Torres Mario** (Cfr. fojas 40 y 41 del expediente judicial).

No obstante lo que antecede, a través de la Resolución 616 de 17 de octubre de 2019, acusada de ilegal, se dejó sin efecto el acto detallado en el párrafo anterior; y se revocó el cargo y el reconocimiento de **Janeth del Carmen Torres Mario**, como servidora pública incorporada al Régimen Especial de Ingreso a la Carrera Migratoria de acuerdo a los artículos 18 (numeral 4), 139

del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015; y el artículo 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. fojas 69-71 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 SNM-CED-178 de 27 de septiembre 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:

“... ”

Que durante el proceso de homologación al Régimen de Carrera Migratoria, no se cumplió con el procedimiento establecido en los artículos 18, numeral 4 y artículo 139 del Decreto Ejecutivo N° 138 del 04 de mayo del 2015, toda vez que el expediente no cuenta con la auditoría previa del Consejo de Ética y Disciplina.

“... ”

Que al obviar la parte fundamental, como lo fue la auditoría previa del Consejo de Ética y Disciplina durante el proceso de homologación, lo que conlleva al hecho que dicho proceso el proceso (sic) fue viciado y deviene de nulidad absoluta.” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 66 y 67 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.” (La negrita corresponde a este Despacho).

“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 la acreditación de

carrera migratoria efectuada a la actora, por medio del acto objeto de reparo, el cual fue reconsiderado por **Janeth del Carmen Torres Mario**, medio de impugnación decidido a través de la Resolución 679 de 7 de noviembre de 2019, situación que denota la oportunidad que le brindó la institución demandada para recurrir la medida adoptada (Cfr. fojas 66-68, 72, 73-77 y 78-80 del expediente judicial).

De igual manera, resulta oportuno señalar que en la Resolución 679 de 7 de noviembre 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 **Janeth del Carmen Torres Mario**, fuera acreditada como servidora de Carrera Migratoria; pues recae sobre dicha corporación el deber de supervisar el cumplimiento de los procedimientos de ingreso establecidos, tal como lo atribuyen los artículos 18 (numeral 4) y 139 del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015, previamente citados (Cfr. fojas 23-25 del expediente judicial).

Sobre este punto, estimamos conveniente señalar que el artículo 52 de la Ley 38 de 2000, aplicable a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, salvo norma especial, establece lo siguiente:

“Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

...

4. Si se dictan con prescindencia u omisión de absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal.”

...” (Lo resaltado es nuestro).

Es por lo anterior, que mediante la **Resolución 616 de 17 de octubre de 2019**, acto administrativo objeto de reparo, la Directora del Servicio Nacional de Migración, **dejó sin efecto el ingreso al régimen de Carrera Migratoria de la recurrente, Janeth del Carmen Torres Mario**, debido a que el procedimiento no cumplió con las formalidades previstas en la ley.

Por otra parte, advertimos que la apoderada judicial de la accionante sustenta su pretensión en disposiciones legales relativas a la igualdad de oportunidades para las mujeres; no obstante, debemos aclarar que la desacreditación de la carrera migratoria de la actora, **Janeth del Carmen**

Torres Mario, no se dio producto de un acto discriminatorio o como consecuencia de un suceso en el que se le desmerite laboralmente en función de su género, sino que, reiteramos, a la pretermisión de trámites fundamentales como lo es la auditoría por parte del Consejo de Ética y Disciplina de la entidad demandada, tal como lo explicamos en párrafos precedentes.

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 616 de 17 de octubre 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 la accionante, que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

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

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 31-20