

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 482

Panamá, 23 de abril de 2021

**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.

**Alegato de Conclusión.**

**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 presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la actora en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

**I. Antecedentes.**

Según las constancias procesales, 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**, por medio de la cual se 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, el apoderado judicial del actor interpuso un recurso de reconsideración que fue decidido a través de la Resolución 441 de 18 de septiembre de 2019, pronunciamiento que le fue notificado a **Arley Ildred Rodríguez Rodríguez**, el 20 de septiembre de 2019, lo que produjo que el recurrente apelara; sin embargo por conducto de la Providencia 063 de 27 de septiembre de 2019, no se admitió el medio de impugnación, mismo que dispone no admitir dicho recurso (Cfr. fojas 15 a 23 y 34 a 36 del expediente judicial).

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

## **II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.**

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista 1550 de 29 de diciembre de 2020**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observa que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por el actor con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En efecto, tal como lo dijimos al contestar la acción en estudio, el apoderado judicial del accionante al hacer referencia sobre 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, indicó 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 el 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 en 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. fojas 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, emitida por 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, por cuyo conducto 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 (numeral 4) y el artículo 139 del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015. Las normas en referencia, 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 el recurrente, su incorporación a la carrera migratoria se dio de manera irregular, toda vez que el mismo 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 acredita 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 resaltado 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 de 13 de marzo de 2014; la Resolución 281-A de 19 de octubre de 2015; y la Resolución 489-A de 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, que la entidad demandada ante la presentación del informe proporcionado por el Consejo de Ética y Disciplina,

procedió a emitir los actos descritos en el párrafo anterior y, en tal sentido, en todo momento respetó las garantías procesales a las que tenía derecho el hoy demandante (Cfr. fojas 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 los cuales se dejó sin efecto la Resolución 006-A de 13 de marzo de 2014; la Resolución 281-A de 19 de octubre de 2015; y la Resolución 489-A de 18 de abril de 2016, ya mencionadas, mismas que reconocían, en ese entonces, al 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, el actor 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 ha vulnerado el debido proceso, como de manera equivocada lo asevera el recurrente, razón por la cual solicitamos que los cargos de infracción sean desestimados por la Sala Tercera.

### **III. Actividad Probatoria.**

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por el demandante para demostrar al Tribunal

la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del **Auto de Pruebas 126 de 9 de marzo de 2021**, y la **Resolución de 23 de marzo de 2021**, que adiciona a aquél, se admitieron como pruebas, entre otras, la copia autenticada de la Resolución 179-A de 18 de abril de 2016; y la copia autenticada de la Resolución 281-Administrativa de 19 de octubre de 2015 (Cfr. fojas 121-122 y 123-124 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió la prueba de Informe dirigida al Ministerio de Seguridad mediante la cual se solicita la copia autenticada del expediente administrativo a través del **Oficio 746 de 6 de abril de 2021**, el cual no ha sido remitido al Tribunal al momento de redacción de este escrito (Cfr. foja 141 del expediente judicial).

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expediente, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por Arley Ildred Rodríguez Rodríguez, en sustento de su pretensión**, de ahí que este Despacho estima que el demandante no asumió en forma adecuada **la carga procesal a la que se refiere 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 esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia 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 esta Sala).

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.

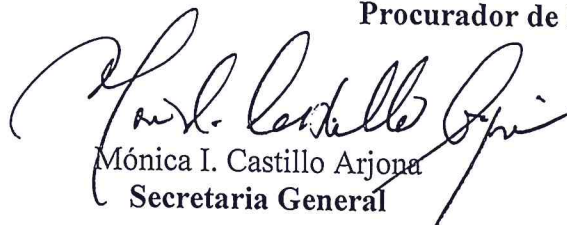
Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *'en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. 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 corresponde 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 Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399) ...” (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, se infiere la importancia que tiene que el actor cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por Arley Ildred Rodríguez Rodríguez; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 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 del demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General