

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 767

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 20 de julio de 2016

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

**Ratificación de Alegato de conclusión.**

**Se alega Sustracción de Materia.**

El Licenciado Ramón Ricardo Arias Porras, quien actúa en nombre y representación de **María Pilar Chato Carral**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 5195 de 28 de febrero de 2011, emitida por el **Servicio Nacional de Migración**, su acto confirmatorio, la negativa tácita, por silencio administrativo, y 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 el alegato presentado mediante la Vista 199 de 3 de marzo de 2016, emitida dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior.

**Consideraciones Previas.**

El Licenciado Ramón Ricardo Arias Porras, quien actúa en nombre y representación de **María Pilar Chato Carral**, solicitó a la Sala Tercera que se girara Carta Rogatoria a fin que Francisco Gómez Nadal fuera citado a rendir declaración testimonial (Cfr. foja 212 del expediente judicial).

El abogado de la demandante igualmente requirió al Tribunal la extensión del período probatorio; ya que la Sala Tercera tenía que expedir la solicitud de la Carta Rogatoria; petición que le fue concedida por medio del Auto de 17 de diciembre de 2015 (Cfr. fojas 215-216 del expediente judicial).

A través del Auto de 22 de diciembre de 2015, el Tribunal ordenó librar solicitud de Asistencia Judicial Internacional por la vía diplomática. A fojas 224-225 del expediente

judicial, se observa la Comisión Rogatoria suscrita por el Magistrado Sustanciador y dirigida al Consulado de Panamá en Asturias, Reino de España (Cfr. foja 222 del expediente judicial).

Mediante el oficio 103 de 8 de enero de 2016, la Sala Tercera le requirió al Director de Protocolo y Relaciones Internacionales del Órgano Judicial que remitiera la solicitud de Asistencia Internacional por lo que éste la envió a la Directora General de Asuntos Jurídicos y Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores (Cfr. fojas 226-227 del expediente judicial).

**Tal como se desprende del Auto de 17 de diciembre de 2015, el periodo probatorio vencía el 25 de enero de 2016 y, por ende, a partir del 26 de ese mes empezaba el término de cinco (5) días para los alegatos, mismo que finalizaba el 1 de febrero de 2016; sin embargo, no se computó en virtud que la Carta Rogatoria a la que nos hemos referido en los párrafos precedentes, no se ha incorporado al proceso que ocupa nuestra atención.**

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción ensayada por **María Pilar Chato Carral** se fundamenta en el hecho que al momento de expedirse la Resolución 5195 de 28 de febrero de 2011, acusada de ilegal, no era una migrante irregular, por lo que, en su opinión, no debió ser puesta a órdenes del Servicio Nacional de Migración, máxime que no había cometido ninguna infracción contra las leyes migratorias. En adición, señala que a pesar que tenía su documentación en orden, estuvo detenida por cuarenta y cinco (45) horas y con un limitado acceso a su defensa y a las autoridades consulares, por lo que su solicitud de retorno voluntario efectuada se hizo bajo reserva y condicionada (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Continúa expresando, que el acto objeto de reparo, se le debió notificar a su abogado, por ser su apoderado judicial; sin embargo, esto no ocurrió; ya que la Resolución 5195 de 28 de febrero de 2011, cuya ilegalidad persigue **María Pilar Chato Carral** le fue notificado personalmente a ella. Agrega, que el Servicio Nacional de Migración vulneró el debido

proceso legal en su perjuicio; puesto que, bajo coacción y sin competencia para ello, ordenó su retorno voluntario a su país de origen (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

En este momento procesal, pasamos a **reiterar el contenido de la Vista 487 de 29 de septiembre de 2014**, por medio de la cual contestamos la acción en estudio, señalando que no le asiste la razón a **María Pilar Chato Carral**; ya que **al verificar la vigencia del acto administrativo impugnado, se observa que el 28 de febrero de 2011 la accionante solicitó a la entidad demandada el retorno voluntario a su país de origen, por lo que el Servicio Nacional de Migración expidió la Resolución 5195 de 28 de febrero de 2011, por medio de la cual le concedió lo pedido y le impidió la entrada a la República de Panamá, por un período de dos (2) años**; situación de la cual es fácil inferir, que el acto administrativo **acusado de ilegal ya surtió sus efectos y el objeto procesal desapareció**.

De lo expuesto en el párrafo que antecede, se desprende sin lugar a dudas, que en el proceso en estudio, **ha operado el fenómeno jurídico denominado por la doctrina y la jurisprudencia como sustracción de materia**, al que se han referido los autores Beatriz Quintero y Eugenio Prieto en su obra Teoría General del Proceso, señalando lo siguiente en torno a dicho fenómeno:

"Una vez que se ha generado un proceso, la pretensión procesal determina su mantenimiento, esto es, su subsistencia, hasta cuando el tratamiento que a la pretensión deba darse haya alcanzado su finalidad instrumental.

**La pretensión determina la conclusión de un proceso, cuando esta reclamación de parte deja de existir por algún acontecimiento que jurídicamente tenga asignada tal eficacia. La desaparición de la pretensión lleva consigo la eliminación del proceso en forma paralela.**

Si la pretensión queda satisfecha el proceso ha llegado a su fin normal y concluye por sentencia. **Si la pretensión procesal sin llegar a quedar satisfecha desaparece, por ejemplo por acto de disposición que la vuelve su objeto y la revoca íntegramente, el proceso se extingue a sí mismo, tornando injustificada su ulterior continuación.**" (QUINTERO, Beatriz y Eugenio, PRIETO. Teoría General del Proceso. Tomo I. Edit. Temis. Santa Fe de Bogotá. pág. 288). (Lo destacado es nuestro).

De igual manera, la Sala Tercera en la Sentencia de 5 de febrero de 2015, se ha pronunciado en los siguientes términos en relación con la sustracción de materia en procesos similares al que ocupa nuestra atención:

“ ...

Estas circunstancias específicas nos llevan a concluir que ante estos hechos, se ha producido el fenómeno jurídico conocido o denominado **SUSTRACCIÓN DE MATERIA**, debido a que ha desaparecido el objeto que motivó la presentación de la acción contenciosa administrativa de plena jurisdicción, hoy ensayada.

...

**Básicamente la sustracción de materia consiste en la desaparición de los supuestos hechos o normas, que sustentan una acción, luego cuando esto sucede, la autoridad administrativa o legal no podrá decidir o pronunciarse sobre algo que ya no tiene nada que lo sustente.**

Quizás el ejemplo más sencillo para ilustrar la sustracción de materia, es cuando se recurre a una acción de tutela para conseguir que una autoridad administrativa de respuesta efectiva a un derecho de petición, y una vez interpuesta la acción de tutela, pero antes de que el juez decida, la autoridad administrativa da respuesta cabal y satisfactoria al derecho de petición.

Ahora bien, surtidos los trámites que la Ley establece, y encontrándose el presente negocio en estado de decidir, la Sala procede a resolver la presente controversia, con la finalidad de determinar si procede o no declarar que ha operado el fenómeno jurídico de sustracción de materia.

Quien sustancia, es de la opinión que lo plasmado en los párrafos que preceden, **tiene como consecuencia directa la desaparición jurídica de la actuación administrativa que originó la presente controversia**, por lo que, **dada la extinción del objeto litigioso, lo procedente es declarar la sustracción de materia**, toda vez que se infiere que al ordenar la revocatoria del ut supra citado Decreto Ejecutivo de Personal No.37, desaparecer el objeto de la demanda ensayada por el activista.

Este Despacho estima que en el presente negocio se ha producido el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia, debido a que ha desaparecido **el objeto procesal** que motivó la presentación de la demanda contenciosa administrativa de nulidad.

...” (La negrilla es nuestra).

**Actividad Probatoria.**

Tal como lo advierte esta Procuraduría, si bien el Tribunal, a través del Auto 206 de 9 de junio de 2015, admitió ciertas pruebas documentales, no se puede perder de vista que las mismas no han aportado al proceso nuevos elementos de juicio que pudieran hacer variar lo dispuesto en la Resolución 5195 de 28 de febrero de 2011, objeto de reparo.

En este sentido, resulta importante destacar que **la Sala Tercera no admitió los documentos visibles a fojas 14-15 y 161-168 del expediente de marras por ser copias simples que no reúnen las exigencias que establece el artículo 833 del Código Judicial.**

Asimismo, el Tribunal, **admitió** dos (2) testigos presentados por **Chato Carral**, a saber: Félix Wing Solís y Francisco José Gómez Nadal y para la declaración de éste último, mediante el oficio 103 de 8 de enero de 2016, se solicitó a la Dirección de Protocolo y Relaciones Internacionales del Órgano Judicial se solicitó Asistencia Internacional por la vía diplomática a las autoridades del Reino Unido de España, que se llevara a cabo la práctica de la diligencia testimonial que debe rendir Gómez Nadal, cuya deposición al igual que la de Wing Solís, no aportaron nuevos elementos que varíen el criterio de esta Procuraduría (Cfr. fojas 251-258 y 265-272 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo que precede, este Despacho estima que en el presente proceso **María Pilar Chato Carral no cumplió con su obligación de probar los datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas en que sustenta su pretensión, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial;** deber al que se refirió la Sala Tercera en su 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...'**

(La negrita corresponde a la 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 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)...”

De la lectura de la citada resolución judicial reproducida, se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que **la recurrente cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante el Tribunal**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda presentada por **María Pilar Chato Carral**, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que se ha producido el fenómeno jurídico denominado **SUSTRACCIÓN DE MATERIA** y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**