

REPUBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Alegato de Conclusión.

Vista Número 037

Panamá, 20 de enero de 2021

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.

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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, en cuanto a la **carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por la actora, **Norma Guadalupe Añino Martínez**, referente a lo actuado por la Directora General del Servicio Nacional de Migración, al emitir la Resolución 321 de 22 de julio de 2019, que en su opinión es contrario a Derecho.

La acción propuesta por el abogado de **Norma Guadalupe Añino Martínez**, se basa en que, a su juicio, 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).

En esta ocasión, nos permitimos reiterar el contenido de la Vista 1066 de 15 de octubre de 2020, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la recurrente; ya que **debemos advertir** 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, **no podemos perder de vista** que 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, **repetimos**, 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: *"...**Juego 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, **vale la pena destacar** que 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 acotar** 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).

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Prueba 316 de 3 de diciembre de 2020, por medio del cual **admitió a favor de la actora**: los documentos visibles de fojas 18-29 (Cfr. fojas 92-94 del expediente judicial).

Por otra parte, se observa que el Tribunal admitió como prueba aducida por este Despacho la copia autenticada del expediente de personal de **Norma Guadalupe Añino Martínez** (Cfr. fojas 93-94 del expediente judicial).

Por medio del Oficio 2516 de 15 de diciembre de 2020, la Sala Tercera, le solicitó al Servicio Nacional de Migración le remitiera la copia autenticada del expediente administrativo y de personal que guarda relación con la causa que se analiza; petición que fue contestada a través de la Nota SNM/AEDS-DS No.7622-20 de 28 de diciembre de 2020 (Cfr. fojas 97-98 del expediente judicial).

Al revisar lo descrito en el párrafo que antecede, damos cuenta que no hay nada que logre variar el contenido de la Vista 1066 de 15 de octubre de 2020, por cuyo conducto contestamos la demanda que se analiza, por lo que, somos del criterio que la medida adoptada por la entidad demandada, correspondiente a la desacreditación de la Carrera Migratoria de **Norma Guadalupe Añino Martínez**, fue apegada a derecho y conforme a la Ley.

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa que no logran demostrar que la Directora General del Servicio Nacional de Migración, al emitir los actos acusados, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Norma Guadalupe Añino Martínez**, por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del mismo no cumplió con la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión; deber al que se refirió la Sala Tercera en el 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...' (Lo subrayado corresponde a la Sala Tercera).

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:

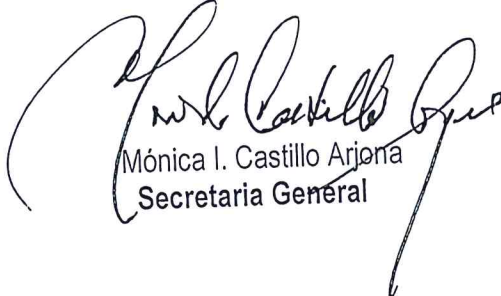
'en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

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 se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que la actora cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda promovida por Norma Guadalupe Añino Martínez, este Despacho 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 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

Expediente 890-19