

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

Vista Número 650

Panamá, 14 de mayo de 2021

El Licenciado Franklin Rivera J., actuando en nombre y representación de **Lexhayra Zosyree Vásquez Garrido**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 015 de 14 de enero de 2020, emitida por el **Servicio Nacional de Migración**, su acto confirmatorio, y para 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 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.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución 015 de 14 de enero de 2020, emitida por el **Servicio Nacional de Migración**, mediante la cual la citada institución dejó sin efecto la Resolución Administrativa 958 del 16 de diciembre de 2016, a través de la cual se le había reconocido a la hoy demandante su incorporación a la Carrera Migratoria (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la actora interpuso un recurso de reconsideración que fue decidido a mediante la Resolución 027 de 28 de enero 2020, dictada por la Directora del Servicio Nacional de Migración, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la recurrente, el 29 de enero de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 17-19 y 20-22 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 15 de junio de 2020, **Lexhayra Zosyree Vásquez Garrido**, actuando por medio de su apoderado especial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en el que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución acusada (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

Al sustentar el concepto de la violación de las normas infringidas, el apoderado judicial de la actora expresó, entre otras cosas, lo que a seguidas se copia: “... *De la norma transcrita se observa claramente que es el Concejo de ética y Disciplina, el que tiene que velar por la debida incorporación al sistema de Carrera, y no solamente eso, sino que es previo o antes de la incorporación, no después que haya sido incorporado a la carrera, ya que es un derecho adquirido, lo que si queda claro es que la Directora General del Servicio Nacional de Migración no era la facultada para auditar o velar por la correcta incorporación y mucho menos después del derecho adquirido por parte de mi mandante el estatus de Carrera Migratoria*” (Cfr. foja 7 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 Fiscal 744 de 27 de agosto de 2020**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observó que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los razonamientos ensayados por la accionante con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En efecto, debemos **destacar** que en el Informe Explicativo de Conducta de la entidad demandada, señala lo siguiente:

“...
Mediante la nota SNM-CED-005-2020 con fecha de 07 de enero de 2020, 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 de 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 de la señora LEXHAYRA ZOSYREE VÁSQUEZ GARRIDO, dicha acreditación se dio en contraversión a lo establecido en el artículo 18 numeral 4 y 139 del Decreto Ejecutivo No.138 del 04 de mayo de 2015, **dicha acreditación no contó con la auditoría previa que debe realizar el Consejo de Ética y Disciplina, del Servicio Nacional de Migración.**

Por lo cual, según el criterio del Consejo de Ética y Disciplina, el proceso de acreditación de la señora LEXHAYRA ZOSYREE VÁSQUEZ GARRIDO, fue realizada en contraversión a lo que (sic) estipulado en el Decreto.138 del 04 de mayo de 2015 (sic). ya (sic) que su acreditación se dio como consta en el su expediente mediante la Resolución No.958 del 16 de diciembre de 2016, es decir siete (7) meses después de haber culminado el proceso especia de ingreso, (sic).

Posterior y ante la existencia de dicho informe por parte del Consejo de Ética y Disciplina, se procede a dejar sin efecto las Resoluciones No.958 de 16 de diciembre de 2016, La resolución No.958 del 16 de diciembre de 2016, por medio de la cual se acredito a la señora LEXHAYRA ZOSYREE VÁSQUEZ GARRIDO, en el régimen de Carrera Migratoria; y se le confiere el cargo de Supervisor de Migración III, la cual al ser notificada, la hoy demandante hizo uso de todos los recursos que la Ley le permite manteniéndose el contenido de la resolución No.015 de 14 de enero de 2020 misma que dejaba sin efecto su condición del Servidor Público de Carrera Migratoria y pasa a ser un personal de libre nombramiento y remoción.

...” (Cfr. fojas 27 y 28 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, **resaltamos** que el acto acusado de ilegal, tuvo su origen como consecuencia de la Nota de SNM-CED-005-2020 de 7 de enero de 2020, misma que fue emitida por el Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración, como

garante de la transparencia del proceso especial y ordinario de ingreso al régimen de Carrera Migratoria, el cual hizo de conocimiento a la Dirección de la entidad demandada que el proceso de acreditación de **Lexhayra Zosyree Vásquez Garrido**, se dio en contravención con lo dispuesto en los artículos 18 (numeral 4) y 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.

...”

“**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”.

En la citada Vista Fiscal, hicimos **énfasis** al indicar que contrario a lo expuesto por la recurrente, su incorporación a la carrera migratoria se dio de manera irregular, toda vez que la misma fue acreditada siete (7) meses después de haber culminado el proceso especial de ingreso de acuerdo a lo previsto en la Ley 138 de 04 de mayo de 2015, tal cual se desprende de la parte motiva de la Resolución 027 de 28 de enero de 2020, confirmatoria del acto acusado de ilegal que dice: “... si bien es cierto, la recurrente fue acreditada en el Régimen de Carrera Migratoria, la acreditación se hizo en contravención del artículo 132, del Decreto Ejecutivo N° 138 del 04 de mayo de 2015. Que en su tenor indicaba lo siguiente: *La Unidad de Recursos Humanos, a través de la Sección de Análisis Técnico, deberá evaluar los expedientes de los servidores públicos en funciones, sin interrupción y sin ningún tipo de discriminación, a partir del inicio del procedimiento especial de ingreso, que finalizará en un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Ejecutivo. Lo subrayado es nuestro. Periodo que finalizó el 11 de mayo*”

del 2016 y su acreditación se dio como consta en su expediente mediante la resolución N° 958 del 16 de diciembre de 2016, es decir siete (7) meses después de haber culminado el proceso especial de ingreso, por lo tanto su acreditación al régimen de carrera migratoria, es violatoria a la normativa existente” (Lo destacado es del Despacho) (Cfr. fojas 41 y 42 del expediente judicial).

En ese mismo contexto, **insistimos** en lo ya vertido en nuestra contestación de demanda, cuando indicamos que de acuerdo a las constancias procesales que reposan en autos, se observa que la entidad demandada ante la existencia del informe proporcionado por el Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración, éste procedió a emitir la Resolución 015 de 14 de enero de 2020, objeto de reparo, mediante la cual dejó sin efecto la Resolución 958 de 16 de diciembre de 2016, que le había reconocido a **Lexhayra Zosyree Vásquez Garrido**, su incorporación a la Carrera Migratoria respetándole en todo momento a la recurrente sus garantías procesales.

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario **enfatizar** 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 la cual se dejó sin efecto la Resolución 958 de 16 de diciembre de 2016, descrita en el párrafo que antecede (Cfr. fojas 13-15 y 20-22 del expediente judicial).

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 han vulnerado los principios de estricta legalidad y debido proceso, como de manera equivocada lo asevera la recurrente, razón por la cual solicitamos que dichos 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 la accionante 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 Prueba 161 de 29 de marzo de 2021, se admitieron a favor de la demandante** los documentos visibles en las fojas 13-15, 16, 20-22 y 23-24 del expediente judicial (Cfr. fojas 61-62 del expediente judicial).

Por otra parte, se admitió la **prueba aducida por este Despacho** consistente en la copia autenticada del expediente administrativo de personal de **Lexhayra Zosyree Vásquez Garrido**, misma que fue solicitada a través del **Oficio 780 de 9 de abril de 2021**, por la Sala Tercera; y que fue remitida por la entidad demandada al Tribunal, mediante la Nota 361/DS/2021 de 15 de abril de 2021 (Cfr. fojas 85 y 86 del expediente judicial).

Como puede observarse, **la recurrente se ha limitado a aducir como medios de pruebas aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción, y otros que no añaden algún otro elemento probatorio tendiente a acreditar que los actos acusados carezcan de validez**; por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la accionante 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 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 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 la actora 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 el Licenciado Franklin Rivera J., actuando en nombre y representación de **Lexhayra Zosyree Vásquez Garrido**, esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 015 de 14 de enero de 2020**, emitida por el **Servicio Nacional de Migración**, ni su acto confirmatorio, 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