

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 744

Panamá, 27 de agosto de 2020

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

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 del 14 de enero de 2020, emitida por el **Servicio Nacional de Migración**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito 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:** No es un hecho; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Décimo Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

## II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal vulnera las siguientes disposiciones:

**A.** Los artículos 4, 9, 18 (numeral 4), 32, 75, 132, 139 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*", el cual establece en su orden la estructura organizacional del Sistema Nacional de Migración; las funciones que realizará la sección de Análisis Técnico de la Unidad de Recursos Humanos; establece entre las funciones del Consejo de Ética y Disciplina la de 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; los requisitos mínimos que deben cumplir los aspirantes al ingreso ordinario al Servicio Nacional de Migración; así mismo, señala que la dirección General a través de la Unidad de Recursos Humanos, será la encargada de conferir el estatus de Carrera Migratoria, a los servidores públicos que, al completar su periodo de prueba hayan obtenido una evaluación satisfactoria; señala que 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; que le corresponderá velar 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; y por ultimo establece las causas por la cual se perderá la condición de Servidor de Carrera Migratoria (Cfr. fojas 6-11 del expediente judicial);

**B.** Los artículos 52 y 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, "*Que regula el Procedimiento Administrativo General*", que se refieren a la invalidez de los actos

administrativos; por último, establece los casos en los cuales las entidades públicas podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de un tercero (Cfr. foja 10 del expediente judicial); y

**C.** Los artículos 11 (numeral 8) y 12 del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, *“Por medio del cual se crea el Servicio Nacional de Migración, La Carrera Migratoria y dicta otras Disposiciones”*, que establece entre las funciones del Director General del Servicio Nacional de Migración, la de Delegar a sus subalternos las funciones y atribuciones que considere oportunas con excepción de las decisiones que resuelvan sobre la estadía legal, deportación o expulsión; y que el Subdirector General del Servicio Nacional de Migración desempeñará las funciones que le asigne el Director General y lo sustituirá en sus ausencias temporales (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

### **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

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

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la actora a través de su apoderado especial 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 prenombrada, el 29 de enero de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 17-19 y 20-22 del expediente judicial).



Al respecto, este Despacho considera importante aclarar que si bien se infiere a lo dispuesto en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, que a partir del miércoles 29 de enero de 2019, la actora contaba con dos (2) meses para interponer ante la Sala Tercera su demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción; término que vencía el **domingo 29 de marzo 2020, pero por ser un día inhábil se corre para el lunes 30 de marzo de 2020**; no obstante motivo de la emergencia sanitaria provocada por el Coronavirus identificado como COVID-19, la Corte Suprema de Justicia, se vio en la necesidad de adoptar medidas preventivas establecidas en los Acuerdos 146 de 13 de marzo de 2020, 147 de 16 de marzo de 2020, 158 de 19 de marzo de 2020, 159 de 6 de abril de 2020, 161 de 30 de abril de 2020, 163 de 5 de mayo de 2020, inclusive que contiene la suspensiones de los términos judiciales en todos los distritos judiciales del país a partir del 16 de marzo de 2020.

En esa línea de pensamientos, es importante mencionar que mediante el Acuerdo 168 de 14 de mayo de 2020, la Corte Suprema de Justicia prorrogó la suspensión de los términos judiciales hasta el domingo 7 de junio de 2020, en ese mismo sentido, también reanudó la atención al público partir del 1 de junio de 2020, dejando consignado en dicho acuerdo que a partir de la fecha se podrán consultar expedientes, **presentar escritos**, nuevas demandas, entre otros.

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 del artículo 139 del Decreto Ley 138 de 4 de mayo de 2015, el apoderado judicial de la recurrente, expresó lo que a seguidas se copia: *“... De la norma transcrita se observa claramente que es el Concejo de ética (sic) 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).*

En lo que respecta al artículo 75 del Decreto Ley 138 de 4 de mayo de 2015, manifestó lo que a continuación se cita: *“De la norma transcrita podemos observar que es la dirección (sic) General a través de la Unidad de Recursos Humanos la que confiere el certificado de Estatus de Carrera Migratoria, y está clara la Resolución No. 958 de 16 de enero de 2016, ya que es firmada por el Subdirector General, ya que Director y Subdirector son directivos como lo establece el artículo 4 del Decreto Ley No. 138 de 2015, aunado a eso también está firmada por el (sic) la Directora de la Unidad de Recursos Humanos en aquella época que es la firma más importante en la Resolución, y es que después de ser evaluada completamente, no pueden venir solamente para destituir a una servidora pública de Carrera Migratoria con el pretexto de que no ha sido evaluada correctamente, como pueden sustentar eso si el expediente lo maneja la institución” (Cfr. foja 7 del expediente judicial).*

Por último, en lo que respecta al artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el apoderado especial de **Lexhayra Zosyree Vásquez Garrido**, indicó lo siguiente: *“De la norma transcrita se puede apreciar claramente que es cuando se reconozcan o declaren derechos a terceros, mui (sic) representada es una servidora pública de carrera migratoria, es una funcionaria del Servicio Nacional de Migración, por lo que ella no es in tercero y no se le puede revocar ese derecho adquirido, como lo es el Estatus de Carrera Migratoria” (Cfr. foja 10 y 11 del expediente judicial).*

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por la 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 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 contraversion a lo que (sic) estipulado en el Decreto. (sic) 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 (sic) 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).

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-005-2020 de 7 de enero de 2020, misma que fue 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, hizo de conocimiento a la Dirección del Servicio Nacional de Migración 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 comento, 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”.

Cabe agregar que, contrario a lo indicado 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, la cual confirma el acto acusado de legal.

Veamos:

*“... Que 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).

Es por ello, y de acuerdo a las constancias procesales, la entidad demandada y ante la existencia del informe proporcionado por el Consejo de Ética y Disciplina, el Servicio Nacional de Migración, procedió a emitir la Resolución 015 de 14 de enero de 2020, mediante la cual la citada institución dejó sin efecto la Resolución 958 de 16 de diciembre de 2016, y que en la cual en todo momento respetó las garantías procesales a las que tenía derecho la hoy demandante.

Dentro del contexto anteriormente expresado, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de 24 de julio de 2015, que dispone lo siguiente:

“Reasumido el recorrido procesal de la presente causa, revisando y analizando el caudal probatorio aportado por las partes, esta Sala considera que la Resolución OIRH-082-12 de 15 de noviembre de 2012, ha desatendido la garantía de la motivación del acto administrativo, infringiéndose así el debido proceso administrativo. Esto es así en virtud de que la actuación de la autoridad demandada carece de la debida explicación o razonamiento, pues:

1. Omite motivar por qué se le aplica una causa disciplinaria al señor Renzo Sánchez, estableciendo los motivos de hecho y derecho, que llevaron a la administración a tomar la decisión de destitución luego de comprobarse la falta en un procedimiento disciplinario, en el que se observan las garantías procesales que la amparan.
2. Omite hacer una explicación jurídica acerca de la facultad que dispone la autoridad para ejercer la potestad discrecional en el caso de oportunidad y conveniencia y;
3. Obvia señalar los motivos fácticos jurídicos que apoya la decisión” (Lo resaltado es nuestro).

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 la cual se dejó



sin efecto la Resolución 958 del 16 de diciembre de 2016, mediante la cual se le reconocía, en ese entonces, a la hoy demandante, su incorporación a la Carrera Migratoria (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.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 015 del 14 de enero de 2020, emitida por el Servicio Nacional de Migración** y, en consecuencia, se desestime las demás pretensiones de la demandante.

#### **IV. Pruebas:**

**4.1** Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, que reposa en la entidad demandada

**4.2** Se **aducen** como prueba documental las copias autenticadas presentadas con el informe de conducta de la entidad demandada, visibles de foja 31 a 44 del expediente judicial.

**V. Derecho:** No se acepta el invocado por la recurrente.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 309442020