

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1477

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 20 de octubre de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

La Licenciada Cinthya del Carmen Patiño Martínez, actuando en nombre y representación de **Liliana Martínez Magallón**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.486 de 20 de septiembre de 2019, 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 No.38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 34-35 del expediente judicial).

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

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

Quinto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 22-24 del expediente judicial).

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

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada de la accionante señala que el acto acusado de ilegal, vulnera las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 36, 46, 47, 52 (numeral 4) y 62 (modificado por la Ley No.62 de 23 de octubre de 2009) de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que señalan, respectivamente,

que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo; que las órdenes y demás actos administrativos en firme tienen fuerza obligatoria inmediata y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos; la prohibición de establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución; que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal; y los supuestos en los que las entidades solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros (Cfr. fojas 5-8 y 13-17 del expediente judicial);

B. El artículo 11 (numeral 8) de la Ley No.4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres, que establece que la política pública que el Estado empleará para fomentar la igualdad de oportunidades en el empleo debe comprender acciones tales como promover la presencia igualitaria de las mujeres en los distintos puestos y niveles de la administración pública, especialmente en los de mayor responsabilidad (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial);

C. El artículo 31 del Decreto Ejecutivo No.53 de 25 de junio de 2002, por el cual se reglamenta la Ley 4 de 24 de enero de 1999, que instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres, mismo que señala que las dependencias encargadas de la carrera administrativa, diplomática, legislativa, judicial y policial, y cualquier otra que se establezca en el futuro, deben promover y garantizar una política de igualdad de oportunidades para todas las mujeres, que será de forzosa aplicación en todos los procesos de reclutamiento, selección, evaluación del desempeño, ascensos y categorías salariales aplicables a las posiciones y cargos (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial); y

D. Los artículos 75 y 140 del Decreto Ejecutivo No.138 de 4 de mayo de 2015, que reglamenta el Título X del Decreto Ley No.3 de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración y la Carrera Migratoria y deroga el Decreto Ejecutivo No.40

de 16 de marzo de 2009 y el Decreto Ejecutivo No.112 de 24 de febrero de 2014, los cuales indican que la Dirección General, a través de la Unidad de Recursos Humanos, conferirá el estatus de carrera migratoria a los servidores públicos que al completar su periodo de prueba, hayan obtenido una evaluación satisfactoria de su rendimiento; y las causas por las cuales el servidor público de carrera migratoria pierde esa condición (Cfr. fojas 11-13 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De la lectura del expediente que ocupa nuestra atención, se tiene que el acto acusado de ilegal, lo constituye la Resolución No.486 de 20 de septiembre de 2019, dictada por la Directora General del **Servicio Nacional de Migración**, a través de la cual se decidió:

“**PRIMERO: DEJAR SIN EFECTO:** La Resolución No.196-A del 18 de abril del 2016, mediante la cual se le reconoce a la servidora pública su incorporación en Carrera Migratoria.

SEGUNDO: CANCELAR el cargo y el reconocimiento de la Servidora Pública incorporada al Régimen Especial de Ingreso a la Carrera Migratoria de acuerdo al artículos, (sic) 18, numeral 4, artículo 139 del Decreto Ejecutivo N° 138 del 04 de mayo de 2015, artículo (sic) 52, numeral 4 de la Ley 38 del 2000:

POSICIÓN	CÉDULA	CÓDIGO	APELLIDOS	NOMBRES	TÍTULO DEL PUESTO
1856	2-706-505	8032032	MARTINEZ MAGALLON	LILIANA	INSPECTOR DE MIGRACIÓN II

...” (Cfr. fojas 20-21 del expediente judicial).

En atención a la medida adoptada en su contra, la recurrente interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución No.623 de 25 de octubre de 2019, expedida por la regente de la entidad demandada, que mantuvo en todas sus partes el acto original la cual le fue notificada el 08 de noviembre de 2019 (Cfr. fojas 22-24 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 7 de enero de 2020, **Liliana Martínez Magallón**, actuando por medio de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso en estudio, solicitando que se declare nula, por ilegal, la resolución acusada; así como su acto confirmatorio; y que se mantiene vigente la Resolución No.196-A de 18 de abril de 2016; y que se ordene el reintegro de la actora (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

En términos generales, según afirma la abogada de la demandante, hasta la fecha no se ha dado a conocer cómo se constituyó el Consejo de Ética y Disciplina del **Servicio Nacional de Migración** pretermisión que impide que la misma pueda surtir efectos a terceros; lo cual implica una violación a la garantía del debido proceso legal; que al emitir el acto objeto de controversia la Directora General de la entidad demandada omitió tomar en cuenta que **Liliana Martínez Magallón**, gozaba de estabilidad en la posición que ocupaba debido a que la amparaba la Resolución No.196-A de 18 de abril de 2016, que le confirió el cargo de servidora pública de carrera migratoria; y que tal medida no fue cónsona con el artículo 11 (numeral 8) de la Ley No.4 de 29 de enero de 1999 que promueve la participación de las mujeres en el Estado, tomando en cuenta la igualdad de condiciones (Cfr. fojas 6-15 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada de **Liliana Martínez Magallón**, con el propósito de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

Al examinar las constancias procesales, se observa que por conducto de la Resolución No.196-A de 18 de abril de 2016, el entonces Director General de la entidad demandada, confirió el certificado de servidora pública de Carrera Migratoria en el cargo de Inspector de Migración II a **Liliana Martínez Magallón** (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

No obstante lo que antecede, a través de la Resolución No.486 de 20 de septiembre 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 **Liliana Martínez Magallón**, como servidora pública incorporada al Régimen Especial de Ingreso a la Carrera Migratoria de acuerdo a los artículos 18 (numeral 4) y 139 del Decreto Ejecutivo No.138 de 4 de mayo de 2015; y el artículo 52 (numeral 4) de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. fojas 20-21 del expediente judicial).

La decisión contenida en el acto objeto de controversia 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 12 de septiembre 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 No.138 de 4 de mayo de 2015, puso en conocimiento de la Dirección General de esa entidad lo que a continuación se transcribe: “*...luego de haber revisado minuciosamente el proceso de acreditación de la señora LILIANA MARTÍNEZ MAGALLÓN, 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. fojas 60-61 del expediente judicial).

En ese escenario, para tener una mayor aproximación de lo descrito, nos permitimos transcribir los artículos 18 (numeral 4) y 139 del Decreto Ejecutivo No.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.” (Énfasis suplido).

En este contexto, debemos destacar 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 **Martínez Magallón**, lo que se traduce a la oportunidad que le brindó la institución demandada para recurrir la medida adoptada, por lo que la abogada de la accionante se equivoca cuando afirma que se infringió el debido proceso en detrimento de su mandante (Cfr. fojas 20-21, 22-24 y 68-71 del expediente judicial).

De igual manera, resulta oportuno señalar que en la Resolución No.623 de 25 de octubre 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 **Liliana Martínez Magallón**, fuera acreditada como servidora de Carrera Migratoria; pues recae sobre dicha corporación el deber de supervisar el cumplimiento de los procedimientos de ingreso establecidos, tal como lo atribuyen los artículos 18 (numeral 4) y 139 del Decreto Ejecutivo No.138 de 4 de mayo de 2015, previamente citados (Cfr. fojas 22-24 del expediente judicial).

Sobre este punto, estimamos conveniente señalar que el artículo 52 de la Ley No.38 de 2000, aplicable a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, salvo norma especial, establece lo siguiente:

“**Artículo 52.** Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

...

4. Si se dictan con prescindencia u omisión de absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal.

...” (Lo resaltado es nuestro).

Es por lo anterior, que mediante la Resolución No.486 de 20 de septiembre de 2019, acto administrativo objeto de reparo, la Directora General del **Servicio Nacional de Migración**, dejó sin efecto el ingreso al régimen de Carrera Migratoria de la recurrente, **Liliana Martínez Magallón**, debido a que el procedimiento no cumplió con las formalidades previstas en la ley.

Por otra parte, advertimos que la apoderada judicial de la accionante sustenta su pretensión en disposiciones legales relativas a **la igualdad de oportunidades para las mujeres; no obstante, debemos aclarar** que la desacreditación de la carrera migratoria de **Liliana Martínez Magallón**, no se dio producto de un acto discriminatorio o como consecuencia de un suceso en el que se le desmerite laboralmente en función de su género, sino que, reiteramos, a la pretermisión de trámites fundamentales como lo es la auditoría por parte del Consejo de Ética y Disciplina de la entidad demandada, tal como lo explicamos en párrafos precedentes.

En el marco de los hechos que hemos expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución No.486 de 20 de septiembre de 2019**, dictada por el **Servicio Nacional de Migración**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.


IV. Pruebas.

1. Se **objeta** la documentación visible en las fojas 25 a 33 y 36-54 del expediente judicial, por inconducentes e ineficaces al tenor de lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial, puesto que ni los grados académicos, ni el desempeño de la actora guardan relación con el caso que se analiza.

2. Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente de personal de **Liliana Martínez Magallón**, relacionado con este caso.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la actora.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General