

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Alegato de Conclusión.

Vista Número 1660

Panamá, 25 de noviembre de 2021

La Licenciada Anabel Guadalupe Ávila Sánchez, actuando en nombre y representación de **Mario Alexis Humes Vásquez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 117 de 31 de agosto de 2020, emitida por el **Servicio Nacional de Migración del Ministerio de Seguridad Pública**, 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 al actor en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

I. Antecedentes.

De acuerdo con las constancias procesales, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución No. 117 de 31 de agosto de 2020, emitida por el **Servicio Nacional de Migración**, que resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: DEJAR SIN EFECTO la Resolución No. 647-A del 18 de abril de 2016, mediante la cual se le reconoce al servidor (sic) público (sic) su incorporación en Carrera Migratoria.

SEGUNDO: REVOCAR el cargo y el reconocimiento del Servidor (sic) Público (sic) incorporado al Régimen Especial de Ingreso a la Carrera Migratoria...,

..." (La negrita es de la cita) (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Producto de la decisión anterior, el recurrente interpuso un recurso de reconsideración que fue decidido a través de la Resolución No. 138 de 15 de septiembre de 2020, por medio de la cual se mantuvo en todas sus partes la decisión contenida en el acto objeto de litigio; dicho pronunciamiento fue notificado al actor, el 16 de septiembre de 2020 (Cfr. fojas 18-20 del expediente judicial).

Posteriormente, el 16 de noviembre de 2020, la apoderada judicial de **Mario Alexis Humes Vásquez** interpuso la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, solicitando que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 117 de 31 de agosto de 2020, en la que se le desacreditó al hoy demandante de la Carrera Migratoria (Cfr. fojas 4 a 10 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos.

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista Número 1339 de 27 de septiembre de 2021**, la cual contiene la contestación de la demanda. Veamos:

2.1. Argumentos del demandante.

Al expresar el concepto de violación del artículo 140 del Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015, el recurrente señaló que: *"... ha sido violado de forma directa por omisión tanto en (sic) el acto originario como en el confirmatorio, toda vez que las resoluciones demandadas no se fundamentaron en los presupuestos de la norma jurídica citada, que es la que corresponde aplicar en caso de que se persiga desvincular o desacreditar a un funcionario del Servicio Nacional de Migración del régimen de carrera migratoria; sino (sic) en el hecho de que el expediente no fue objeto de una auditoría*

previa del Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración, causal esta que no está prevista en dicho artículo en mención..." (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Asimismo, el demandante en lo que respecta al artículo 62 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, expresó lo siguiente: "... En el caso de las resoluciones demandadas de ilegales no se contempló el contenido de éste artículo para fundamentarlas jurídicamente, puesto que la Resolución No.647-A de 18 de abril de 2016 no se dejó sin efecto por haber sido emitida sin competencia para ello, ni porque el beneficiario hubiera incurrido en declaraciones o aportado pruebas falsas para obtener su acreditación en carrera migratoria, o porque hubiera consentido en su revocatoria o porque así se haya dispuesto en una norma especial." (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Por otro lado, en lo referente al artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, manifestó lo siguiente: "...el artículo 140 del Decreto Ejecutivo No. 138 de 04 de mayo de 2015, expone taxativamente las causales por las que un servidor público puede perder su estatus de carrera migratoria y en ninguna de estas causales, se contempla la auditoría de expedientes por parte del Consejo de Ética y Disciplina, por lo que las resoluciones objeto de debate se emitieron o celebraron en contravención de una norma jurídica vigente..." (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

2.2. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada especial de **Mario Alexis Humes Vásquez**, con el objeto 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.

2.2.1. Actuación Administrativa.

Primeramente, debemos destacar que en el informe explicativo de conducta remitido por la entidad demandada mediante la Nota No.S.N.M.-URH-DG-7417-2020 de 11 de diciembre de 2020, se indicó lo siguiente:

“...dentro del Servicio Nacional de Migración, se da un proceso especial de ingreso, que se realizó para el año 2016, donde se acreditaron servidores públicos, dentro de un estatus de Carrera Migratoria, **violando las disposiciones legales existentes, tanto en la norma especial, como en la supletoria.**

Tal es el caso del señor MARIO ALEXIS HUMES VÁSQUEZ, que mediante Resolución No. 647-A, del 18 de abril de 2016, ...se le reconocía al Servidor Público, su incorporación en Carrera Migratoria, incorporado al Régimen Especial de Ingreso a la Carrera Migratoria (sic).

La Resolución No. 647-A, del 18 de abril de 2016, se le confiere el cargo de Supervisor de Migración I, acreditado en Carrera Migratoria, **el mismo fue registrado en contravención a lo establecido en los artículos 18, numeral 4, y 3 del Decreto Ejecutivo No. 138 del 04 de mayo del 2015, toda vez que su acreditación no contó con la auditoría previa que debía realizar el Consejo de Ética y Disciplina, del Servicio Nacional de Migración (sic).**

...” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

Por esta razón, este Despacho considera necesario hacer alusión a lo instituido en el **artículo 52 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000**, concerniente a los vicios de nulidad absoluta en los actos administrativos, puesto que, tal como se observa se incurre en una omisión al no contar con la auditoría previa del Consejo arriba referido. Trayendo como resultado el no cumplimiento de los procedimientos establecidos dentro de las funciones atribuidas a éste, señaladas en el numeral 4 del artículo 18, toda vez que **en el expediente de Carrera Migratoria no reposa dicha certificación de fiscalización.**

De esa manera, contrario a lo indicado por el recurrente, su incorporación a la carrera migratoria se dio de modo irregular, tal cual se desprende del referido informe de conducta. Veamos.

“ ...

Que la Ley 38 de 31 de julio del 2000, en su artículo 62 establece la revocatoria de los Actos Administrativos, las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. Si fuese emitida sin competencia para ello;

...

La Resolución No. 647-A, de 18 de abril de 2016, mediante la cual se le reconoce al servidor público su incorporación en Carrera Migratoria, fue firmada por el Subdirector de Migración y la Jefa de Recursos Humanos, quienes no tenían competencia para certificar un estatus de Carrera Migratoria, es una facultad... del Consejo de Ética y Disciplina que establece el artículo 7 Decreto Ejecutivo No. 138 del 4 de mayo de 2015.

...” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

De lo anterior citado, este Despacho considera que **es evidente la falta de competencia tanto del Subdirector de Migración y de la Jefa de Recursos Humanos al emitir una resolución sin tener facultad para ello**, máxime cuando era parte fundamental de los trámites, dentro de la acreditación y homologación al Régimen de Carrera Migratoria.

A juicio de esta Procuraduría, y del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, se aprecia que si bien mediante la Resolución No. 647-A de 18 de abril de 2016, se reconoció a **Mario Alexis Humes Vásquez**, su incorporación al Régimen de Carrera Migratoria; no es menos cierto que, su nombramiento estaba fundado en la confianza de sus superiores, por ende, **se le impedía ingresar de manera regular al mismo.**

Es por ello, y de acuerdo a lo que consta en autos, la entidad demandada, ante la presentación del informe proporcionado por el Consejo de Ética y Disciplina y la

evidente omisión de trámites fundamentales, procedió a emitir la Resolución No.117 de 31 de agosto de 2020, que resolvió dejar sin efecto la Resolución No.647-A de 18 de abril de 2016, por medio de la cual se le otorgó al recurrente el cargo de Supervisor de Migración I, acreditado en Carrera Migratoria (Cfr. fojas 13 y 20 del expediente judicial).

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 la razón por la cual se dejó sin efecto la resolución anteriormente mencionada, en la que se le reconocía, en ese entonces, al hoy demandante, su incorporación a la Carrera Migratoria (Cfr. fojas 12-13 y 18-20 del expediente judicial).

En esa línea, el jurista **Eduardo García De Enterría** ha expresado que: *“Motivar un acto administrativo es reconducir la decisión que en el mismo se contiene a una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge. Por ello, motivar un acto obliga a fijar, en primer término, los hechos de cuya consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto de una norma jurídica; y, en segundo lugar, a razonar cómo tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto”*. **Como bien afirma el autor, en el caso que nos ocupa se evidencia que la entidad cumplió con la debida motivación al proferir el acto objeto de controversia.**

En cuanto al **derecho subjetivo al que aspira el recurrente** para que se le reintegre al cargo que ocupaba con el consecuente pago de los salarios dejados de percibir y demás prestaciones laborales, **son contradictorios en lo concerniente al acto administrativo impugnado**, ya que **no podrían surgir como consecuencia de**

la declaratoria de ilegalidad de la Resolución No.117 de 31 de agosto de 2020, toda vez que a través de la misma **únicamente se dejó sin efecto la condición de carrera migratoria que mantenía el prenombrado**; de ahí que tal pretensión sea improcedente en el presente negocio jurídico.

Finalmente, esta Procuraduría es de la opinión que, en el caso que ocupa nuestra atención, el **Servicio Nacional de Migración**, procuró fiel cumplimiento a las fases que establece la Ley para este tipo de procedimiento; y respetó en todo momento el derecho que tenía **Mario Alexis Humes Vásquez**, puesto que en el mismo acto acusado de ilegal; es decir, en la Resolución No.117 de 31 de agosto de 2020, **se establecen las disposiciones y las razones que sirvieron de fundamento para su emisión, y contra éste, el actor pudo interponer los recursos permitidos por la ley; actuación que en efecto evidencia que se le garantizó el debido proceso.**

Lo expuesto hasta aquí, no hace más que demostrar que la entidad demandada actuó con estricto apego a la normativa que regula la materia, por lo que no se ha vulnerado el debido proceso, como de manera equivocada lo asevera el recurrente, motivo 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 el demandante para demostrar a la Sala Tercera la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En ese orden de ideas, se observa que a través del **Auto de Pruebas No. 513 de veinte (20) de octubre de dos mil veintiuno (2021)**, se admitió como prueba, entre otras, la copia autenticada de la Resolución No.117 de 31 de agosto de 2020, objeto de reparo y la copia autenticada de la Resolución No. 138 de 15 de septiembre

de 2020, que confirma la decisión adoptada en el acto demandado (Cfr. fojas 13, 18-20 del expediente judicial).

También se admitió la prueba de Informe aducida por la Procuraduría de la Administración, consistente en la **copia autenticada del expediente administrativo de personal** que guarda relación con el presente negocio jurídico, misma que fue solicitada por la Sala Tercera a través del **Oficio 2597 de 29 de octubre de 2021**, y remitido mediante la **Nota No. 11740-SNM-DG-URH-2021 de 16 de noviembre de 2021**, por la entidad demandada (Cfr. fojas 76 y 77 del expediente judicial).

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expediente, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por Mario Alexis Humes Vásquez, en sustento de su pretensión**, de ahí que este Despacho estima que el demandante 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 el **Auto de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas**, debido a que **como lo establece el artículo 784 del Código Judicial**, es preciso indicar lo siguiente:

...

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.


En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El

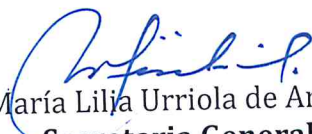
Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

..." (Énfasis suplido).

De la lectura del precedente judicial reproducido, **se infiere la importancia que tiene que el actor 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 la Licenciada Anabel Guadalupe Ávila Sánchez, actuando en nombre y representación de **Mario Alexis Humes Vásquez**; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución No. 117 de 31 de agosto de 2020, emitida por el Servicio Nacional de Migración**, su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestime las demás pretensiones del accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 804372020