

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 957

Panamá, 13 de julio de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

La Licenciada Massiel A. Herrera G., actuando en nombre y representación de **Hiram Abdiel Checa Moreno**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 470 de 19 de septiembre de 2019, emitida por el **Servicio Nacional de Migración**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**Alegatos de
conclusión.**

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 de plena jurisdicción 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 **Hiram Abdiel Checa Moreno**, en lo que respecta a su pretensión, dirigida fundamentalmente a lograr que se declare nula, por ilegal, la Resolución 470 de 19 de septiembre de 2019, emitida por el **Servicio Nacional de Migración**, al igual que su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

En efecto, tal como lo indicamos en la **Vista 1431 de 11 de diciembre de 2020**, visible a fojas 79 a 91 del expediente judicial, contentiva de nuestra contestación de demanda, la apoderada judicial del recurrente manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe los **artículos 18 (numeral 4), 128, 129, 139, 140 y 146 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; así como los **artículos 36, 47, 62 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio del 2000**, que regula el Procedimiento Administrativo General (Cfr. fojas 4-11 del expediente judicial).

I. Antecedentes.

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que el acto acusado lo constituye la Resolución 470 de 19 de septiembre de 2019, emitida por el **Servicio Nacional de Migración**, a través de la cual se dejan sin efecto las Resoluciones 020-Administrativa de 27 de febrero de 2015, 199-Administración de 19 de octubre de 2015 y 622-A de 18 de abril de 2016, que le reconocen al demandante su incorporación en Carrera Migratoria (Cfr. fojas 19-20 del expediente judicial).

Producto de su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el recurrente interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, mismo que fue decidido mediante la Resolución 654 de 7 de noviembre de 2019, por la cual se confirmó en todas sus partes la decisión anterior proferida por la Directora General del **Servicio Nacional de Migración**, y que le fue notificada al accionante el 8 de noviembre de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 43-45 del expediente judicial).

En virtud de ello, la apoderada judicial de **Hiram Abdiel Checa Moreno** promovió, el 11 de diciembre de 2019, la demanda contencioso administrativa en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 470 de 19 de septiembre de 2019, así como su acto confirmatorio; que se declare vigente la Resolución 622-A de 18 de abril de 2016, que le confirió a su mandante el cargo de servidor público de Carrera Migratoria; que su representado sea reintegrado en la misma posición, salario, incremento salarial del cinco por ciento (5%) y condiciones laborales que mantenía al momento de dictarse la Resolución acusada y, que se declare que su poderdante tiene derecho a que se le

reconozcan todas sus prestaciones laborales y salariales, ascensos, incremento del cinco por ciento (5%) dejadas de percibir hasta el momento de sus reintegro (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Tal como lo dijimos al contestar la demanda, la abogada del accionante manifiesta que el argumento esbozado por el **Servicio Nacional de Migración** para cancelarle a su representado el reconocimiento del estatus de servidor público de Carrera Migratoria no se ajusta a ninguna de las causales establecidas en el **artículo 140 del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015** (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Al mismo tiempo, expuso que a **Hiram Abdiel Checa Moreno** no le era aplicable lo dispuesto en los **artículos 18 (numeral 4) y 139 del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015**, toda vez que su representado había sido sometido, previamente, al cumplimiento de los requisitos de ingreso al Régimen de Carrera Migratoria, cuyo certificado fue concedido mediante la Resolución 020-Administrativa de 27 de febrero de 2015, por tanto, considera que resulta improcedente que la entidad pretenda exigirle nuevamente a su patrocinado la observancia de los requisitos de incorporación (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, la abogada del accionante subrayó que la entidad demandada desconoció lo dispuesto en el **artículo 146 del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015**, que advierte que aquellos funcionarios que fueron acreditados mediante el proceso especial de ingreso establecido originalmente, mantendrán su condición de servidor público de Carrera Migratoria, siendo ésta la situación en la que se encontraba su representado, pues **Hiram Abdiel Checa Moreno** había sido acreditado a la luz de lo estipulado en el Decreto Ejecutivo 40 de 16 de marzo de 2009, y su posterior modificación, el Decreto Ejecutivo 112 de 24 de febrero de 2014, luego de haber cumplido todos los requisitos establecidos al efecto (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En ese mismo orden, el recurrente alegó que éste no desempeñaba ninguna de las funciones a las cuales hace referencia el **artículo 128 del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015**, por el contrario, sus labores cotidianas estaban relacionadas con trámites administrativos y migratorios, todo lo cual se corrobora en las evaluaciones efectuadas por su jefe inmediato (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

Por otro lado, la apoderada judicial del accionante apuntó que la Resolución 470 de 19 de septiembre de 2019, y su confirmatorio, son actos administrativos que afectaron los derechos subjetivos de **Hiram Abdiel Checa Moreno**, y que no se ajustaron al principio de debida motivación consagrado en el **artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, toda vez que no desarrolló los fundamentos de hecho y de derecho (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, manifiesta que la Resolución 470 de 19 de septiembre de 2019, emitida por el **Servicio Nacional de Migración**, dejó sin efecto tres (3) resoluciones mediante las cuales se le reconoce al ex servidor público **Hiram Abdiel Checa Moreno**, su incorporación a Carrera Migratoria, lo cual deriva en una clara violación al **artículo 62** de la Ley de Procedimiento Administrativo General, que desarrolla el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

Finalmente, la apoderada judicial del recurrente alegó que el acto acusado se emitió con infracción a la reglamentación vigente que establece los casos en los cuales se pierde la condición de servidor público de Carrera Migratoria, en ese sentido, considera que a su representado se le han aplicado requisitos y trámites no previstos en las disposiciones legales vigentes, lo cual estima que contraviene los **artículos 36 y 47 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000** (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.

Frente a lo señalado por el accionante, este Despacho reitera su oposición a los cargos de ilegalidad expuestos y a las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del acto objeto de controversia, según pasamos a explicar de manera conjunta.

Las constancias procesales consignadas en el expediente, evidencian que por medio de la Resolución 020-Administrativa de 27 de febrero de 2015, se confirió el certificado de servidor público de Carrera Migratoria a varios funcionarios del **Servicio Nacional de Migración**, entre los cuales se encontraba **Hiram Abdiel Checa Moreno**, en el cargo de Analista de Trámite de Migración I (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

Asimismo, se advierte que a través de la Resolución 470 de 19 de septiembre de 2019, acusada de ilegal, se dejaron sin efecto las Resoluciones 020-Administrativa de 27 de febrero de 2015, 199-Administración de 19 de octubre de 2015 y 622-A de 18 de abril de 2016; y se canceló el cargo y el reconocimiento de **Hiram Abdiel Checa Moreno**, como servidor público incorporado al Régimen Especial de Ingreso a la Carrera Migratoria de acuerdo a los **artículos 18 (numeral 4), y 139 del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015** (Cfr. fojas 39-40 del expediente judicial).

En ese momento resaltamos que la decisión contenida en el acto objeto de controversia, según se desprende del Informe Explicativo de Conducta suscrito por la Directora General del **Servicio Nacional de Migración**, tuvo su fundamento en la Nota SNM-CED-121-19 de 9 de septiembre de 2019, emitida por el Consejo de Ética y Disciplina, garante de la transparencia del proceso especial y ordinario de ingreso al régimen de Carrera Migratoria, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto

Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015, la cual puso en conocimiento de la Dirección General de esa entidad lo que a continuación se transcribe:

“...que es necesario poner en su conocimiento como máxima autoridad dentro del Servicio Nacional de Migración, que **dentro del proceso especial de ingreso, que se realizó para el año 2016, existieron procesos 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 norma supletoria.**

Tal es el caso del señor Hiram Abdiel Checa Moreno, Que (sic) mediante, la Resolución No. 199-A del 19 de octubre del (sic) 2015, por medio de (sic) cual se le reconocía al Servidor Público, su incorporación en Carrera Migratoria, incorporada al Régimen Especial de Ingreso de Carrera Migratoria.

Que la Resolución No.622-A del 18 de abril del 2016, se le confiere el cargo de Supervisor de Migración III, homologado en Carrera Migratoria, la misma fue registrada en contravención a lo establecido en los artículos 18, numeral 4, y 139 del Decreto Ejecutivo No. 138 del 04 de mayo del 2015, toda vez que su acreditación no contó con la auditoria (sic) previa que debía realizar el Consejo de Ética y Disciplina, del Servicio Nacional de Migración.

Que le corresponde al Consejo de Ética y Disciplina verificar que se han cumplido los procedimientos establecidos, procedimiento que no se cumplió, toda vez que en el expediente de Carrera Migratoria no reposa, certificación de auditoría de expediente realizado por este Consejo, impidiéndole a este cumplir con sus funciones, específicamente la expresada en el artículo 18, numeral 4, quebrantando de esta manera el procedimiento establecido.

...” (Lo destacado es nuestro). (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

Atendiendo a lo expuesto, debemos reiterar que el informe elaborado por el Consejo de Ética y Disciplina del **Servicio Nacional de Migración**, sirvió de base para que la Directora General de la entidad migratoria emitiera el acto objeto de reparo, mismo que fue reconsiderado por **Hiram Abdiel Checa Moreno**, lo que entraña que la institución demandada le brindó la oportunidad para recurrir la medida adoptada (Cfr. fojas 21-22, 41-42 y 43-45 del expediente judicial).

En ese marco, resulta oportuno traer nuevamente a colación lo expuesto en nuestra Vista de Contestación, en cuanto a que, contrario a lo argumentado por el recurrente, su incorporación a la Carrera Migratoria se dio de manera irregular, toda vez que no contó con la auditoría previa que debía realizar el Consejo de Ética y Disciplina del **Servicio Nacional de Migración**, como parte de sus atribuciones legales.

Como advertimos en su momento, del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, el requisito de ingreso concerniente a la auditoría de expedientes por parte del Consejo de Ética y Disciplina del **Servicio Nacional de Migración** sí le era aplicable al actor, al tenor de lo dispuesto en la Resolución 15791 de 21 de agosto de 2013, enunciada en la parte motiva de la Resolución 020-Administrativa de 27 de febrero de 2015, que fue dejada sin efecto, posteriormente, mediante la Resolución 470 de 19 de septiembre de 2019, que se acusa de ilegal (Cfr. fojas 13 y 39-40 del expediente judicial).

Nos reafirmamos en dicho criterio, pues conforme lo señala la Resolución 15791 de 21 de agosto de 2013, los servidores públicos que fueron designados para integrar el Consejo de Ética y Disciplina tenían entre sus funciones, cito: *“Velar por la correcta aplicación del Procedimiento Especial de Ingreso, mediante la auditoría de expedientes previo a los reconocimientos de estatus de Carrera Migratoria”*, lo cual concuerda con lo dispuesto en el **artículo 18 (numeral 4) del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015** (Cfr. página 16 de la Gaceta Oficial 27370-B de 10 de septiembre de 2013 y foja 33 del expediente judicial).

De lo antedicho, reiteramos que el proceso de acreditación y homologación de **Hiram Abdiel Checa Moreno** no se surtió conforme a los procedimientos establecidos para que el accionante fuera acreditado como servidor de Carrera Migratoria, tal como se enuncia en la Resolución 654 de 7 de noviembre de 2019, confirmatoria del acto original; así como en la Nota SNM-CED-121-19 de 9 de

septiembre de 2019, remitida por el Consejo de Ética y Disciplina a la Directora General de la autoridad migratoria, previamente mencionada, en lo relativo a la realización de la auditoría y su certificación, que según indicó la entidad demandada en su informe explicativo de conducta, no reposan en el expediente de personal del hoy actor (Cfr. fojas 37-38 y 43-45 del expediente judicial).

Dentro de esta perspectiva, cabe subrayar que lo advertido por la parte actora, respecto a la aplicación del **artículo 139 del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015**, carece de sustento toda vez que la atribución adscrita al Consejo de Ética y Disciplina de: *“velar por la correcta aplicación del procedimiento especial de ingreso y la emisión del certificado que confiere el estatus de Carrera Migratoria”*, sobreviene de lo ordenado por el **artículo 107 del Decreto Ejecutivo 40 de 16 de marzo de 2009**, por tanto, la facultad fiscalizadora de dicho ente subsistió con la nueva reglamentación dictada en el año 2015, y con fundamento en la misma, procedió a verificar el fiel cumplimiento de las formalidades y los requisitos fundamentales para la acreditación y homologación de **Hiram Abdiel Checa Moreno**, lo cual se corrobora en la parte motiva del acto original y su confirmatorio, así como en el informe explicativo de conducta rendido por la autoridad demandada, donde se advirtió que en el expediente de Carrera Migratoria del recurrente, no consta la auditoría previa exigida (Cfr. fojas 33-36, 39-40 y 43-45 del expediente judicial).

En las generalizaciones anteriores, hacemos hincapié en que conforme al Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015, y la reglamentación anterior, **el Consejo de Ética y Disciplina es un organismo que está llamado a administrar el mérito y disciplina, y garantizar que los procesos de acreditación y ascenso de los servidores públicos del Servicio Nacional de Migración, se realicen de acuerdo a lo establecido en las disposiciones legales que rigen al efecto**, lo cual descalifica lo argumentado por el

demandante, en el sentido que se le estaba aplicando una normativa de forma indebida o supeditándola nuevamente a requisitos de ingreso no previstos en ésta, cuando ciertamente dicho ente estaba ejerciendo sus funciones legales (Cfr. página 7 de la Gaceta Oficial 27777-B de 11 de mayo de 2015 y página 6 de la Gaceta Oficial 26243 de 16 de marzo de 2009).

Aunado a lo anterior, en relación con los cargos alegados por el accionante sobre la motivación del acto impugnado, este Despacho destacó que la parte motiva del acto original y confirmatorio hacen referencia a los hechos, así como a las disposiciones jurídicas que motivaron la decisión a la que arribó la Directora General del **Servicio Nacional de Migración**, desprendiéndose de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; en otras palabras, la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos y jurídicos los motivos por los cuales se dejaron sin efecto las Resoluciones 020-Administrativa de 27 de febrero de 2015, 199-Administración de 19 de octubre de 2015 y 622-A de 18 de abril de 2016 (Cfr. fojas 39-40 y 43-45 del expediente judicial).

De las evidencias anteriores queda claro que la resolución impugnada se ha dictado conforme a los principios rectores del procedimiento administrativo y el debido proceso, según lo dispuesto en la **Ley 38 de 31 de julio de 2000**, en el que el accionante ha podido ejercer su derecho de defensa, haciendo uso oportuno del recurso que dispone la ley (reconsideración) ante la entidad demandada, quien luego confirmó su decisión mediante resolución motivada, con lo cual se agota la vía gubernativa y permite, posteriormente, al accionante acudir a la Sala Tercera.

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 el debido proceso, como de manera equivocada lo

asevera el recurrente, razón por la cual le reiteramos a esa Augusta Sala que los cargos de infracción sean desestimados.

III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la nula o escasa efectividad de los medios ensayados por el demandante para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 287 de 31 de mayo de 2021**, por medio del cual admitió como pruebas documentales presentadas por el accionante, las copias autenticadas de la Resolución impugnada, así como su acto confirmatorio, que fueron aportados por el actor junto con la demanda (Cfr. fojas 21-22, 23-25 y 97-98 del expediente judicial).

Asimismo, el Tribunal admitió las copias autenticadas de las Resoluciones 020-Administrativa de 27 de febrero de 2015, 199-Administración de 19 de octubre de 2015 y 622-A de 18 de abril de 2016, dejadas sin efecto por el acto acusado de ilegal; el escrito del recurso de reconsideración; la certificación expedida por la Junta Disciplinaria del **Servicio Nacional de Migración**; y otras pruebas documentales que reposan en el expediente de personal del ex servidor público (Cfr. fojas 26-27, 28 y 96 del expediente judicial).

Igualmente, resulta necesario destacar que la Sala Tercera admitió como prueba aducida por esta agencia del Ministerio Público, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el acto impugnado, esto es, la Resolución 470 de 19 de septiembre de 2019, así como su acto confirmatorio, ambas emitidas por el **Servicio Nacional de Migración** (Cfr. foja 98 del expediente judicial).

Es importante tener presente que por medio del **Oficio 1306 de 9 de junio de 2021**, el Tribunal le solicitó a la entidad demandada que remitiera el expediente administrativo que guarda relación con el caso en estudio; el cual no había sido enviado a la Sala Tercera al momento que este Despacho presentara los alegatos de conclusión; sin embargo, lo anterior no obsta para que lo que reposa en autos preste mérito suficiente para negar todas las pretensiones del accionante (Cfr. foja 101 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor del recurrente, como puede observarse, éste se limitó a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la demanda y otros elementos probatorios documentales, sin embargo, a juicio de este Despacho, ninguno ha logrado acreditar que el acto acusado carece de validez; esto es, el demandante no ha presentado prueba idónea que corrobore que era servidor público de Carrera Migratoria, pues de lo señalado en los párrafos anteriores, se infiere claramente que el proceso de acreditación y homologación de Hiram Abdiel Checa Moreno no se surtió al tenor de los procedimientos establecidos al efecto, tal como se enuncia en la Resolución 654 de 7 de noviembre de 2019, confirmatoria del acto original; así como en la Nota SNM-CED-121-19 de 9 de septiembre de 2019, remitida por el Consejo de Ética y Disciplina a la Directora General de la entidad demandada, previamente mencionada, en lo relativo a la realización de la auditoría y su certificación, que según indica la entidad demandada no reposan en el expediente de personal.

De ahí a que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del demandante **no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado por la parte actora en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con**

el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar los correspondientes elementos probatorios a fin de acreditar los hechos alegados en su demanda.

Sobre el particular, mediante la **Resolución de 10 de julio de 2019**, la Sala Tercera se refirió al deber que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que cobija a los actos administrativos; y acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema 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 74 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:

‘Artículo 784: Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables.

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 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (Énfasis suplido).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar los hechos que le sean favorables**, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código de

Procedimiento, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que solicita.

Queremos con ello significar que, **la carga de la prueba le incumbe al administrado, pues es a él a quien le interesa probar sus pretensiones y que éstas sean concedidas en los términos prescritos en la demanda, por consiguiente, deberá aportar al proceso los medios probatorios que le sean favorables para desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto, o lo que viene a ser lo mismo, demostrar su ilegalidad, situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del expediente resulta insuficiente para poder acreditar los hechos en los que se fundamenta el demandante dentro del presente proceso.**

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente como para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 470 de 19 de septiembre de 2019**, emitida por el **Servicio Nacional de Migración**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del actor.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilja Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 1119-19