

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1278

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 05 de agosto de 2024

**Proceso Contencioso
Administrativo de Plena
Jurisdicción.**

El Licenciado Luiggi Colucci, actuando en nombre y representación de **Eliberto Isidro Concepción Hernández**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 1060 de 1 de noviembre de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Seguridad (Servicio Nacional de Migración)**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones..

Alegato de Conclusión.

Expediente 273262020.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: “La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...”; en concordancia con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, a efectos de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración, dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada por el actor, **Eliberto Isidro Concepción Hernández**, referente a lo actuado por **Ministerio de Seguridad (Servicio Nacional de Migración)**, al emitir el **Decreto de Personal 1060 de 1 de noviembre de 2019**, que en su opinión es contraria a Derecho.

En esta ocasión, nos permitimos reiterar el contenido de la Vista Número 685 de 21 de mayo de 2021, por cuyo conducto contestamos la acción *sub júdice*, señalando que no le asiste la razón a Eliberto Isidro Concepción Hernández.

Al respecto, esta Procuraduría considera indispensable fundamentar, a modo de acotación, una importante premisa, a efectos de desvirtuar la tesis jurídica esgrimida por el demandante, toda vez que el procedimiento mediante el cual se decanta el acto originario demandado, es aquel **concerniente a una desvinculación**, por cuanto se dejó sin efecto el nombramiento de un funcionario, lo cual se materializó a través de las facultades discrecionales que le concede la ley a la autoridad nominadora, en este caso el Servicio Nacional de Migración.

Cabe destacar que dentro de la estructuración del acto administrativo originario, se cumplió precisamente con la materialización de los parámetros establecidos ya que el actor, al ser desvinculado se ubica dentro del concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción, al arbitrio de la facultad ejercida por la autoridad nominadora, por lo que se decretó dejar sin efecto dicho nombramiento, luego entonces, resulta oportuno recalcar que lo actuado en el acto administrativo demandado no concierne a una destitución, sino a una desvinculación cimentada en la plena discrecionalidad de la entidad demandada, tal cual puede inferirse del fundamento jurídico de la resolución de primera instancia. Ello desvirtúa a todas luces la supuesta e inexistente falta de motivación argüida por la parte actora, quien exige que de lo actuado se sustenten innecesarias causales de destitución disciplinarias y el consecuente procedimiento que no puede aplicarse al presente análisis jurídico.

En ese sentido, se observa que en el Resuelto 055 de 9 de octubre de 2019, que decidió el recurso de reconsideración interpuesto por el accionante en contra del acto original, se dejó plasmado que: ***“... la normativa aplicable al servidor público Eliberto Isidro Concepción Hernández es la aplicable a los funcionarios del Ministerio de Seguridad Pública, que en temas de acciones de personal, es la Resolución Número 102 de 28 de diciembre de 2011 que adopta el Reglamento Interno del Personal del***

Ministerio de Seguridad Pública y como norma supletoria el Texto Único de 29 de agosto de 2008, ordenado por la Asamblea Nacional que comprende la Ley 9 de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa; la Ley 24 de 2007, que modifica y adiciona artículos a la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y las reformas incluidas en la Ley 14 de 2008” (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 45 y 46 del expediente judicial).

Igualmente, del Resuelto 055 de 9 de octubre de 2019, a la que nos hemos referido en el párrafo que precede, se desprende, cito: *“En atención a la norma citada, queda el impugnante clasificado como un servidor público que no es de Carrera, es decir, los ‘no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la ley, y en particular aquellos excluidos de las carreras públicas por la Constitución vigente’; clasificación ésta que se subdivide en: de elección popular, de libre nombramiento y remoción, de nombramiento regulado por la Constitución, de selección, en periodo de pruebas, en funciones y eventuales...”* (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

Por tanto, reiteramos que tal como lo explicó el Servicio Nacional de Migración en el mencionado acto administrativo, está acreditado en autos que Eliberto Isidro Concepción Hernández, no se encuentra amparado dentro del Régimen Especial de Carrera Migratoria, por lo que consideramos que su desvinculación queda sujeta a la discrecionalidad del Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, de la autoridad máxima de ese Ministerio y a la legítima aplicación de los artículos 629 y 794 del Código Administrativo (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

De igual manera, también señaló la entidad que: *“Queda claro entonces que, fue perfectamente admisible fundamentar el Decreto de Personal No.1060 de 1 de noviembre de 2019, que dejó sin efecto su nombramiento como Supervisor de Migración III, en los artículos 629 y 794 del Código Administrativo, artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, modificado por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, artículo 35 de la Ley 38 de 2000, Resolución No.038 de 9 de julio de 2019 de la*

Dirección General de Carrera Administrativa del Ministerio de la Presidencia, por lo tanto el acto originario es legal ya que está debidamente fundado y motivado en la discrecionalidad que permite la propia normativa, de ahí que su desvinculación queda sujeta a la discrecionalidad del señor Presidente de la República y de la autoridad nominadora de este Ministerio...” (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, reiteramos que tal como lo explicó la entidad demandada tanto en su acto emitido y en su informe de conducta, *en el caso del prenombrado “Eliberto Isidro Concepción Hernández, fue acreditado como servidor público incorporado al Régimen Especial de Carrera Migratoria mediante Resolución No.326-A de 19 de octubre de 2015, corregido mediante Resolución No.534-A de 18 de abril de 2016, a través del Procedimiento Especial de Ingreso; sin embargo, mediante Resolución No.457 de 18 de septiembre de 2019, emitido por el Servicio Nacional de Migración, es desacreditado del Régimen de Carrera Administrativa y se deja sin efecto la Resolución No.326-A de 19 de octubre de 2015, corregido mediante Resolución No.534-A de 18 de abril de 2016,...por lo cual se le desvincula, por lo que consideramos que su destitución queda sujeta a la discrecionalidad del señor Presidente de la República y de la autoridad nominadora de este Ministerio.”* (Cfr. fojas 83 y 84 del expediente judicial).

En seguimiento a lo expuesto en párrafos precedentes, resulta propicio señalar que la resolución que resuelve la reconsideración, se emite bajo parámetros del Debido Proceso y del pleno cumplimiento del Derecho de Defensa al que tuvo acceso en todo momento el accionante, por ello, es oportuno destacar que el acto confirmatorio se motivó de modo adecuado en lo relativo a la ausencia de condición alguna de estabilidad, que pudiere contravenir los parámetros propios del libre nombramiento y remoción, los cuales resultan aplicables al momento de su desvinculación, que una vez más vale reiterar, se surtió sobre la base de las plenas facultades discrecionales inherentes al Órgano Ejecutivo.

Visto lo anterior, resulta evidente que las violaciones alegadas son inciertas, toda vez que la entidad acusada, al proferir el acto originario de desvinculación actuó en derecho, como también consta que se respetó al Derecho de Defensa del actor, así las cosas y en virtud de lo expuesto en líneas precedentes solicitamos a los Magistrados que integran la Sala Tercera, que desestimen las pretensiones contenidas en la acción ensayada.

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas 368 de dos (2) de julio de dos mil veintiuno (2021), el cual en lo medular admitió pruebas aducidas por la parte accionante tales como:

“1. En base a lo dispuesto en los artículos 833 y 842 del Código Judicial, se admiten las copias autenticadas de los siguientes documentos públicos **presentados por la parte actora:**

1.1. Del Servicio Nacional de Migración:

1.1.1. Las Resoluciones;

1.1.1.1. No.008 Administrativa de 8 de mayo de 2014 (fojas 18-19).

1.1.1.2. No.326-Administrativa de 19 de octubre de 2015 (fojas 20-21).

1.1.1.3. No. 534-A de 18 de abril de 2016 (fojas 22-23).

1.1.1.4. No. 457 de 18 de septiembre de 2019 (fojas 24-25).

1.1.1.5. No. 596 de 17 de octubre de 2019 (fojas 31-34).

1.1.2. La Providencia No. 084 de 15 de octubre de 2019 (foja 30).

1.1.3. Las Actas de Toma de Posesión, con fechas del:

1.1.3.1. 1 de noviembre de 2013 (foja 56).

1.1.3.2. 1 de julio de 2015 (foja 62).

1.1.3.3 17 de mayo de 2016 (foja 66).

1.1.4. El Informe de Evaluación de Antecedentes, a solicitud de Ingreso a la Carrera Migratoria, del 8 de mayo de 2014 (foja 58).

1.1.5. El Contrato de Estudio No. 011-A.M.-2017 de 28 de agosto de 2017, que suscribió con **ELIBERTO ISIDRO CONCEPCIÓN HERNÁNDEZ** (fojas 70-73).

1.1.6. El Pagaré No. P-011/17 de 28 de agosto de 2017 (fojas 74-75).

1.1.7. El documento que se denomina "EXPEDIENTE DE FUNCIONARIO", de ELIBERTO ISIDRO CONCEPCIÓN HERNÁNDEZ (fojas 77-80).

1.2. Del Ministerio de Seguridad Pública:

1.2.1. Los Decretos de Personal:

1.2.1.1. No. 1060 de 1 de noviembre de 2019 (foja 35).

1.2.1.2. No. 1538 de 22 de noviembre de 2011 (foja 51).

1.2.1.3. No. 919 de 28 de noviembre de 2012 (foja 53).

1.2.1.4. No. 1084 de 1 de noviembre de 2013 (foja 55).

1.2.1.5. No. 1177 de 11 de diciembre de 2013 (foja 57).

1.2.1.6. No. 170 de 2 de junio de 2015 (fojas 59-61).

1.2.1.7. No. 157 de 17 de mayo de 2016 (fojas 63-65).

1.2.2 Los Resueltos:

1.2.2.1. No. 055 de 21 de enero de 2020 (fojas 44-50).

1.2.2.2. No. 265 de 13 de septiembre de 2016 (fojas 67-69).

1.2.2.3. No. 298 de 28 de diciembre de 2017 (foja 76).

1.2.3. Las Actas de Toma de Posesión, con fechas del:

1.2.3.1. 3 de febrero de 2012 (foja 52).

1.2.3.2. 28 de noviembre de 2012 (foja 54).

2. De conformidad con lo establecido en el artículo 857 del Código Judicial, se admiten las copias autenticadas de los siguientes documentos privados de la parte accionante, que consisten en:

2.1. Los Escritos de Sustentación de los Recursos de Reconsideración interpuestos contra:

2.1.1. La Resolución No. 457 de 18 de septiembre de 2019 (fojas 26- 29).

2.1.2. El Decreto de Personal No. 1060 de 1 de noviembre de 2019 (fojas 36-42).

2.2. La Nota de 15 de noviembre de 2019 (foja 43).

3. Se admite como prueba aducida por la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del Expediente Administrativo, que guarda relación con el Decreto de Personal No. 1060 de 1 de noviembre de 2019. Para lograr la incorporación de dicho Expediente al Proceso se **Ordena** oficiar al Ministerio de Seguridad Pública para que remita la copia autenticada de este Expediente." (Cfr. fojas 128-131).

Cabe destacar, en cuanto a las piezas de convicción admitidas a favor del recurrente, que éstas forman parte del expediente administrativo de recursos humanos ya analizado o certifican información contenida en éste, por tanto,

observamos que **no logran** confirmar las aseveraciones realizadas por **Eliberto Isidro Concepción Hernández**, en cuanto a que la entidad demandada infringió los artículos 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 y Deroga el Decreto Ejecutivo 40 de 16 de marzo de 2009 y el Decreto Ejecutivo 112 de 24 de febrero de 2014; los artículos 52, 62 y 170 de la Ley 38 de 31 de julio del 2000; los artículos 2 y 127 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, adoptado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018 y modificado por la Ley 23 de 2017; la Resolución 038 de 9 de julio de 2019, dictada por la Dirección General de Carrera Administrativa del Ministerio de la Presidencia, que deja sin efecto la Resolución 024 de 19 de junio de 2018 y la Resolución 031 de 29 de mayo de 2019, de la Dirección General de Carrera Administrativa; y Los artículos 120 y 154 (numeral 1) de la Resolución RI-001-2015 de 14 de diciembre de 2015, por la cual se adopta el Reglamento Interno del servicio Nacional de Migración

En ese escenario, este Despacho observa que las piezas de convicción admitidas en el mencionado auto de pruebas, **no logran** demostrar que el Servicio Nacional de Migración, al emitir el acto administrativo demandado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Eliberto Isidro Concepción Hernández**.

Al respecto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del mismo no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial**, el cual obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión; deber al que se refirió la Sala Tercera en antecedente jurisprudencial esbozado en el Auto de diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021), señalando en torno al mismo lo siguiente:

“En este orden de ideas igualmente debemos, tener presente que a las partes les incumbe demostrar los hechos y al Juez dispensar el Derecho, o sea, el ‘onus probandi’ contemplado en

nuestra legislación en el artículo 784 del Código Judicial, que a la letra dice: ‘...’


En efecto, este Principio obliga al actor probar lo que pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por éste dentro de la demanda, tal como lo establece el Código Judicial.”

La jurisprudencia transcrita viene a confirmar el deber que tiene toda persona que recurre a esta Jurisdicción, de probar lo que pide, ello a los efectos que se le pueda aplicar el principio de Tutela Judicial Efectiva, cosa que no ha ocurrido en este caso.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente *sub júdice*, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente 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** el Decreto de Personal 1060 de 1 de noviembre de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Seguridad (Servicio Nacional de Migración)** y en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola
Secretaria General