

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 051

Panamá, 12 de enero de 2017

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

La Licenciada Claudia Elba Bárcenas Fangel, quien actúa en nombre y representación de **Vielka Rudas Ojo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 41 de 25 de noviembre de 2015, emitida por el **Concejo Municipal de Arraiján**, el silencio administrativo y que se hagan otras declaraciones.

Alegato 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 **Vielka Rudas Ojo** en lo que respecta a su pretensión dirigida fundamentalmente a lograr que se declare nula, por ilegal, la Resolución 41 de 25 de noviembre de 2015, emitida por el **Concejo Municipal de Arraiján**, mediante la cual se le destituyó del cargo de Secretaria que desempeñaba en esa entidad (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

Tal como lo indicamos en la Vista 1066 de 7 de octubre de 2016, a través de la cual contestamos la demanda, las constancias procesales demuestran que la referida autoridad municipal resolvió destituir a la ahora demandante de la posición que ocupaba, **por el mal manejo en el reembolso de caja menuda, suministros en el material de trabajo y forma de interactuar con el personal de esa institución; falta que constituye una causal que ameritaba la destitución directa**, tal como lo dispone el artículo 28 del Reglamento Interno de dicha entidad, el cual fue modificado por el artículo tercero del Acuerdo 25 de 19 de mayo de 2009, que a su vez fue

modificado por el artículo 3 del Acuerdo 19 de 14 de septiembre de 2010; en consonancia con el artículo 29 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, “Sobre el Régimen Municipal”, el cual fue modificado por el artículo 12 de la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984 (Cfr. foja 70 del expediente judicial).

En tal sentido, en aquel momento señalamos que la decisión descrita en líneas precedentes fue adoptada por la autoridad demandada, luego de haber culminado la investigación disciplinaria seguida en contra de la actora, **Vielka Rudas Ojo**, la cual tuvo su origen en el informe rendido por el Presidente del Concejo Municipal del distrito de Arraiján ante la Comisión de Asuntos Administrativos, fechado 23 de octubre de 2015, en el cual se indicaban irregularidades en el manejo y disposición de la caja menuda por parte de la accionante; lo que conllevó a que posteriormente en la Sesión Ordinaria número 45 de 12 de noviembre de 2015, se designara una comisión judicial para valorar dicho documento, referente a la conducta de la ahora recurrente en funciones como Secretaria del Concejo Municipal y las quejas presentadas por algunos funcionarios (Cfr. fojas 103, 105-111 y 112 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, en esa oportunidad procesal advertimos que una vez la actora realizó sus descargos, dicha corporación municipal rindió el informe de conducta elaborado, en el que se reflejaron diversas irregularidades inherentes a las funciones asignadas a la Secretaria del Concejo Municipal, cargo que ocupaba la ahora demandante, lo que conllevó posteriormente a que dicho documento fuera sometido a la consideración del Pleno del Concejo Municipal, **el cual mediante votación unánime**, procedió a aprobar la destitución de la ex servidora, **Vielka Rudas Ojo**, con fundamento en el artículo 28 del Reglamento Interno de dicha entidad, modificado por el artículo tercero del Acuerdo 25 de 19 de mayo de 2009, que a su vez fue modificado por el artículo 3 del Acuerdo 19 de 14 de septiembre de 2010; en consonancia con el artículo 29 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, el cual fue modificado por el artículo 12 de la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984 (Cfr. foja 70-83 del expediente judicial).

De igual manera, en nuestra Vista de contestación de la demanda también señalamos que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley,

esto es, que la institución sustentó, a través de elementos fácticos jurídicos, que la destitución de la recurrente equivale a la sanción impuesta por la entidad, producto de la falta acreditada dentro del proceso disciplinario que se le siguió, dentro del cual se le respetaron todas sus garantías procesales, tal como consta en el escrito de descargos presentado por la accionante, mismo que fue tomado en cuenta al momento de la elaboración del informe de la Comisión Judicial designada; de ahí que carece de asidero jurídico el argumento de la actora, **Vielka Rudas Ojo**, con respecto a que la actuación de la entidad demandada infringió el principio del debido proceso y el derecho a la defensa (Cfr. fojas 114-121 del expediente judicial).

Por otra parte, aclaramos que el pago de la indemnización reclamado por la accionante es aquél al que tienen derecho aquellos servidores públicos al servicio del Estado, que sean destituidos de sus cargos sin que medie alguna causa justificada, tal como lo establece el artículo 2 de la Ley 39 de 2013, modificado por el artículo 4 de la Ley 127 de 2013; no obstante, no podemos perder de vista que **la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, instituye el Régimen Municipal**; por ende, su **estabilidad laboral y las compensaciones económicas** producto de la misma **están reguladas de manera especial, de ahí que la ley especial prevalezca sobre la ley general**; aunado al hecho que **la desvinculación de la actora no fue injustificada**, toda vez que la misma **obedeció a un procedimiento disciplinario que se le siguió**, por lo que tal pretensión debe ser desestimada por ese Tribunal.

Finalmente, destacamos que el reclamo que hace **Vielka Rudas Ojo** en torno al pago de los salarios caídos, no resulta viable, ya que **sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley**, lo que no ocurre en la situación en estudio.

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas número 394 de 23 de noviembre de 2016, por medio del cual **no admitió** los documentos aducidos por la actora visible a fojas 54, 55, 178-212 y 203-205 del expediente, consistentes en unas copias simples del Reglamento Interno del Concejo Municipal de Arraiján y su acuerdo modificatorio; del recurso de reconsideración interpuesto por la demandante; del Acuerdo 19 de 14 de septiembre de 2010; y de la

certificación de pronunciamiento del recurso incoado, por contradecir lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial; ni la copia autenticada de la Nota fechada 18 de noviembre de 2015, por haber sido presentada incompleta, lo que impide que pueda ser valorada en su totalidad y en debida forma por ese Tribunal. En adición, no fue admitida, por ineficaz, al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del citado cuerpo normativo, la prueba de informe consistente en que la entidad demandada remitiera copia autenticada del expediente administrativo; por dilatoria, toda vez que la misma ya había sido aducida por la Procuraduría de la Administración (Cfr. fojas 225 y 226 del expediente judicial).

Sin embargo, el Tribunal admitió a favor de la demandante, la copia autenticada del Acta de Arqueo de la Caja Menuda del Concejo Municipal, elaborada por la Contraloría General de la República; las copias autenticadas de diferentes Notas fechadas 18 de noviembre de 2015, suscritas por distintas funcionarias de la entidad demandada; la copia autenticada del Informe de Conducta rendido por la actora; la copia autenticada de la Resolución 005 de 1 de julio de 2014, por medio de la cual se eligió a la recurrente como Secretaria del Concejo Municipal; las copias autenticadas de varias Notas con fecha de 19, 26, 27 y 28 de octubre de 2015; la copia autenticada del Informe de 23 de noviembre de 2015, realizado por la Comisión Judicial de la entidad municipal; la copia autenticada de la Sesión Ordinaria 47 de 24 de noviembre de 2015; y el acuse de recibido del recurso de reconsideración interpuesto por la ex servidora (Cfr. fojas 16-22, 32-35, 36-46, 47-53, 206, 207, 208-210, 212-219, 224 y 225 del expediente judicial).

De igual manera, se admitieron a favor de la recurrente, los testimonios de los Honorables Concejales Luis Toribio Samaniego, Marquelda Rodríguez, Luz Denia Oliver y Gregorio Ángeles, miembros de la Comisión Judicial designada, diligencias judiciales que se llevaron a cabo el 21 y 22 de diciembre de 2016 (Cfr. fojas 226, 232, 236-239, 240-242, 243-246 y 247-250 del expediente judicial).

En ese contexto, consideramos pertinente traer a colación la declaración testimonial rendida por la Concejala Marquelda Rodríguez, en la diligencia judicial llevada a cabo el 21 de diciembre de 2016, en la cual testificó lo siguiente:

“
...
PREGUNTADA: Diga la testigo, si la Comisión Judicial tuvo oportunidad de verificar todas las quejas que aparecen en el informe judicial y si la misma tomó en consideración adecuar la destitución de la señora RUDAS a las causales que señala la Ley para la destitución de la Secretaría del Consejo, toda vez que en el informe de Comisión se hacen señalamientos de diferentes actuaciones de la misma.

CONTESTO: La Comisión Judicial verificó todos los informes que se llevó a la misma y se tomó la decisión por las denuncias escritas y el mal manejo de la caja menuda y aclaro que no fue por robo y dolo, sino porque no se tramitaba en su tiempo y no habían insumos para lo que eran el Consejo....

“
...
PREGUNTADA: Diga la testigo, si usted conoce o la Comisión investigó el procedimiento de reembolso de la Caja Menuda del Consejo Municipal de Arraiján; y si durante el proceso de investigación a través de acta de arqueo emitida por la Contraloría General de la República donde se señala que no hay cuenta pendiente de reembolso....

CONTESTO: Sí, la Comisión verificó el informe de manejo de la caja menuda y dejó bien claro que no fue por robo, sino fue por un mal manejo de tramitación en su momento para que pudiese realizar las funciones que tiene una caja menuda en una oficina gubernamental.” (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 240 y 241 del expediente judicial).

Con respecto a la deposición del Concejal Gregorio Ángeles Reina, realizada el 22 de diciembre de 2016, estimamos importante citar lo siguiente:

“
...
PREGUNTADO: Diga el testigo, si dentro de las deliberaciones o ejercicios de la función de la Comisión Judicial, la misma escuchó o citó a Vielka Rudas como Secretaria, para que descargara las acusaciones o aclarara los hechos que se le imputaban como irregularidades laborales.

CONTESTO: A ella se le notificó sobre eso y ella envió un informe escrito o descarte y eso se tomó en cuenta y en base a eso se tomó una decisión, porque nosotros no tomamos una decisión allí, eso se pasó al Pleno donde se efectuó una votación por la decisión de ella. Los que tomaron la decisión fueron los 8 Consejales.”

Al efectuar un juicio valorativo de lo anterior, cabe advertir que los testimonios antes transcritos acreditan de manera fehaciente que, en efecto, el mal manejo en la caja menuda por parte de la ahora demandante, conllevó tanto a las irregularidades detectadas en el Informe de Tesorería con relación al reembolso de la caja menuda del Concejo Municipal

como a la falta de materiales e insumos que impiden el buen funcionamiento de dicha entidad; situación que indiscutiblemente constituye una inobservancia en el deber de sus funciones; por lo tanto, se enmarca dentro del artículo 29 (numeral 1) de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificado por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984; en concordancia con el artículo 28 del Reglamento Interno de dicha entidad, referentes a las causales que ameritan la destitución de la Secretaria del Concejo Municipal; debido a que tal como se evidencia en la declaración del concejal Gregorio Ángeles, la actora, Vielka Rudas Ojo, "...como Secretaria *tenía toda la responsabilidad de que la oficina se manejara bien.*" (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 248 del expediente judicial; 22, 23 y 25-27 del expediente administrativo).

En igual sentido, tal y como consta en el expediente administrativo aportado por la entidad demandada y en la declaración del Concejal Gregorio Ángeles, dentro de cada una de las etapas de la investigación disciplinaria instaurada, se le permitió a la recurrente, Vielka Rudas Ojo, presentar sus descargos junto con las pruebas que estimara convenientes, a fin de ejercer su derecho de defensa y la oportunidad de rebatir los cargos endiligados en su contra, lo que nos permite acotar que carecen de asidero jurídico los argumentos esbozados por la demandante con respecto a la supuesta vulneración de los principios del debido proceso y presunción de inocencia; y que, contrario a lo erróneamente afirmado por la accionante, la entidad demandada cumplió con el procedimiento establecido en el Reglamento Interno (Cfr. fojas 11, 12, 30 y 31-38 del expediente administrativo).

En lo que respecta a las pruebas admitidas, este Despacho observa que las mismas no logran desvirtuar el fundamento de Derecho que sustentó la acción de plena jurisdicción en estudio, lo que se traduce en la nula o escasa efectividad de los medios probatorios ensayados por la ex servidora; por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actora no asumió la carga procesal que establece 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 la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011 señalando en torno al mismo lo siguiente:

"La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

'Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...' (el subrayado corresponde a la Sala).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: **en las actuaciones administrativas se deben observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores.** (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que **la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor**". (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)... " (La negrilla es nuestra).

En atención a las anteriores consideraciones, esta Procuraduría reitera a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 41 de 25 de noviembre de 2015**, emitida por el Concejo Municipal de Arraiján y, por tanto, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaría General