

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 229

Panamá, 28 de febrero de 2019

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Humberto Rosales Varela, actuando en representación de **Rogelio Moreno**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto 405 de 23 de enero de 2018, emitido por la **Asamblea Nacional de Diputados de Panamá**, el acto confirmatorio 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 en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior.

Tal como lo expresamos en nuestro escrito de contestación de la demanda, no le asiste la razón a **Rogelio Moreno**, en lo que respecta a su pretensión, dirigida para que se declare nulo, por ilegal, Resuelto 405 de 23 de enero de 2018, emitido por la **Asamblea Nacional de Diputados de Panamá**, por medio del cual se le destituyó del cargo de Programador de Sistema de Soporte (Cfr. fojas 2-7 del expediente judicial).

En esa oportunidad, este Despacho se opuso a los cargos de ilegalidad explicados en la acción que nos ocupa; ya que, al efectuar el análisis de las constancias que reposan en el expediente, esta Procuraduría observó lo siguiente.

El citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución 107 de 5 de febrero de 2018, expedida por la Presidenta de la Asamblea Nacional; a través de la cual se inhibió del conocimiento, advirtiendo que de conformidad con el artículo 80 del Texto Único de la Ley 12 de 1998, los servidores de carrera

legislativa deben hacer uso del recurso de apelación ante el Consejo de la Carrera del Servicio Legislativo (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Ante el escenario anterior, el demandante interpuso ante el Consejo de la Carrera del Servicio Legislativo el respectivo recurso de apelación, el cual fue decidido mediante la Resolución 001 de 20 de marzo de 2018, advirtiendo que el artículo 7 de la Ley 12 de 1998, dispone que corresponde al Presidente de la Asamblea Nacional, realizar, de conformidad con el procedimiento establecido en la presente ley y su reglamentación, para los servidores adscritos y no adscritos al régimen de Carrera del Servicio Legislativo, las acciones de personal, entre ellas, la destitución, por lo que, declaró no viable y rechazó de plano por improcedente el recurso de apelación en virtud que el recurrente no era para ese momento funcionario de carrera (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

No obstante, luego de la revisión oficiosa del expediente administrativo, la Presidenta de la Asamblea Nacional, determinó que con el propósito de garantizar el debido proceso al recurrente y no dejarle en estado de indefensión, subsanó sus propias actuaciones, restableciendo el curso normal del proceso y validando el recurso de reconsideración promovido por **Rogelio Moreno**; el cual decidió a través de la Resolución 110 de 23 de marzo de 2018, mediante la cual anuló y dejó sin efecto la Resolución 107 de 5 de febrero de 2018, y a su vez, confirmó en todas el Resuelto 405 de 23 de enero de 2018, emitido por la **Asamblea Nacional de Diputados de Panamá**, mediante el cual se destituyó a **Rogelio Moreno. Este acto administrativo fue notificado a las partes el 2 de abril de 2018** (Cfr. 20-24 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el **6 de abril de 2018, Rogelio Moreno**, por conducto de su apoderado judicial, se presentó ante la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare declare nulo, por ilegal, el Resuelto 405 de 23 de enero de 2018, emitido por la **Asamblea Nacional de Diputados de Panamá** y que como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que lo reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios y demás prestaciones económicas que haya dejado de percibir desde el momento de su destitución, hasta la fecha en que se haga efectivo su reintegro (Cfr. fojas 1-11 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de **Rogelio Moreno**, manifiesta que su representado fue escogido mediante procedimiento especial como funcionario de Sistema de Carrera de Servicio Legislativo de conformidad con la Ley 16 de 2008, y en tal sentido afirma que cualquier acto de desacreditación es nulo (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior el apoderado judicial de **Rogelio Moreno**, señala lo que nos permitimos transcribir para una mejor comprensión:

**“SÉPTIMO:** Que mi representado no ha cometido falta alguna de la que le aplican en la Resolución 405 de 23 de Enero de 2018, y tampoco se le dio oportunidad a defenderse de esa falta contenida en el artículo 53 numeral 6 del reglamento de Recursos Humanos, con una hoja de ruta y donde se hizo el inventario de los hechos, donde fuera escuchado con sus descargos.

**OCTAVO:** No existen pruebas algunas que demuestren que mi representado ha cometido una falta como la que le atribuyen y mucho menos hay proceso disciplinario en su contra donde se haya demostrado la falta.

**NOVENO:** Tres aspectos, primero: no le resolvieron el recurso de Reconsideración y la Presidenta se inhibe para conocer del recurso por poseer status de servidor público de Carrera del Servicio Legislativo, segundo: no existía Consejo de Carrera y se conformó después, tercero: cuando se conforma el Consejo de Carrera, también decide y no resuelve en el fondo el recurso, aduciendo que mi representado no es de carrera de servicio legislativo.

... (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Una vez realizado un recuento del sustento del recurrente para declarar ilegal el resuelto acusado de ilegal, es oportuno señalar que mediante la Nota AN/PRES/1065-2018 de 2 de mayo de 2018, la Presidencia de la Asamblea Nacional, señaló entre otras cosas la siguiente:

**“III. CONSIDERACIONES EN TORNO A LOS HECHOS DE LA ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:**

1. Si es cierto que el señor Rogelio Moreno se le concedió status de servidor de carrera, con fundamento en la Ley 16 de 2008, que creó el procedimiento especial de ingreso (PEI), pero; mediante Resolución No. 334 de fecha 27 de octubre de 2009, el señor Rogelio Moreno fue individualmente desacreditado del régimen de carrera, por no cumplir con la preparación académica que exige el Manual de Clases Ocupacionales, lo cual le fue notificado el día 6 de enero de 2010. Agotando la vía gubernativa, no acudió al contencioso ni a ninguna otra vía, con lo que, a nuestro juicio, dicha desacreditación quedó en firme.

2. En cuanto a los motivos de la destitución, el señor Rogelio Moreno era un funcionario de libre nombramiento y remoción, por lo que de conformidad con el Texto Único de la Ley 12 de 1998, el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional y el reglamento de

**Administración de Recursos Humanos, corresponde al representante legal de la entidad la destitución de estos funcionarios.**

3. Por medio de la Resolución No. 107 de 5 de febrero de 2018, la Presidenta de la Asamblea se inhibe del conocimiento, ante la creencia de que el funcionario era del régimen de carrera, este recurso no consta que haya sido notificado, y se adjunta como prueba.

4. El Concejo de Carrera del Servicio Legislativo, al atender el Recurso de Apelación, previa revisión del expediente, se percató que el funcionario había sido desacreditado y que por tanto no es de su competencia (por no ser funcionario de carrera) el resolver el recurso de apelación.

5. Mediante la Resolución No. 001 de 20 de marzo de 2018, El (sic) Consejo de Carrera del Servicio Legislativo, rechaza el recurso de apelación por no viable. Esta Resolución le fue notificada al Impugnante el día 2 de abril de 2018, se le anuncia el agotamiento de la vía gubernativa y se le expone que le queda abierta la vía para interponer el recurso Contencioso Administrativo ante la Sala Tercera, en un término de dos meses a partir de la notificación.

6. Ante la Situación planteada en los puntos anteriores, es palpable que no se puede omitir el no pronunciarse de la reconsideración interpuesta por el Impugnante (sic) ante la Presidenta de la Asamblea, por lo que se dicta la Resolución No. 110 de 23 de marzo de 2018, con la cual se confirma la destitución. Esta Resolución le fue notificada al Impugnante el día 2 de abril de 2018, se le anuncia el agotamiento de la vía gubernativa y se le expone que le queda abierta la vía para interponer el recurso Contencioso Administrativo ante la Sala Tercera, en un término de dos meses a partir de la notificación vía que aún está vigente y que es la idónea para impugnar por el demandante.

7. El señor Rogelio Moreno interpuso, simultáneamente, dos recursos en contra del Resuelto No. 405, uno de reconsideración ante la Presidenta de la Asamblea y otro de apelación ante el Concejo de la Carrera del Servicio Legislativo, lo que demuestra que tenía pleno conocimiento de que su status de carrera había sido revocado, y que por tal motivo debía presentar el recurso ante la presidencia.

...” (Cfr. fojas 30-31 del expediente judicial).

Expuesto lo que antecede, queda claro que **Rogelio Moreno, era personal de libre nombramiento y remoción; por lo que en atención a esta condición no tenía los derechos inherentes a la Carrera de Servicio Legislativo, y en tal sentido, el ex funcionario no se encontraba amparado en ninguna disposición legal que le otorgara estabilidad.**

Este Despacho debe señalar que el acto administrativo demandado, mediante el cual se dio la destitución del demandante, también se ajustó a lo establecido en el artículo 7 del Texto único de la Ley 12 de 1998, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo, que fue modificada por la Ley 39 de 30 de mayo de 2017; el cual dispone que es potestad del Presidente de la Asamblea Nacional

nombrar o destituir a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, de lo que se desprende que la autoridad nominadora estaba plenamente facultada para ordenar la remoción del cargo del recurrente. Veamos:

**"Artículo 7.** Corresponde al presidente de la Asamblea Nacional realizar, de conformidad con el procedimiento establecido en la presente ley y su reglamentación, para los servidores adscritos y no adscritos al Régimen de carrera del servicio Legislativo, las acciones de Personal siguientes:

...

### 3. Destitución

...

Estas facultades son ejercidas por el Presidente de la Asamblea Nacional por sí solo y por derecho propio."

En este contexto esta Procuraduría advierte que la remoción del demandante no obedece a la comisión de falta disciplinaria alguna, sino al ejercicio de la potestad discrecional que posee la autoridad nominadora, para adoptar las acciones de personal que estime convenientes, cuando se trate de funcionarios de libre nombramiento y remoción, situación en la que se encontraba el actor.

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado en reiteradas ocasiones respecto a la estabilidad en el cargo de servidores públicos cuyo estatus es de libre nombramiento y remoción. En tal sentido, en un caso similar mediante Sentencia de 13 de octubre de 2015, se determinó lo siguiente:

**"Cumplidos los trámites correspondientes, la Sala procede a resolver la presente controversia, en los siguientes términos:**

Previo al análisis de rigor, importa subrayar que con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el texto del artículo 97, numeral 1 del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley N°.135 de 1943, conforme fue reformada por la Ley N°.33 de 1946, la Sala Tercera es competente para conocer de las acciones de plena jurisdicción, tal como la interpuesta.

Analizadas las supuestas violaciones que el activista invoca y los argumentos en que la sustenta, esta Judicatura aprecia que la razón no le asiste al recurrente, de modo que el acto demandado si se ajusta a derecho. Veamos:

**Luego de leído detalladamente todos los antecedentes y las pruebas aportadas en la presente acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, a la Sala no le queda la menor duda, que no le asiste la razón al demandante respecto a sus pretensiones ensayadas, habida cuenta primero que nada, que el mismo no era un funcionario adscrito al Régimen de Carrera al Servicio Legislativo, como ha quedado debidamente acreditado en la demanda objeto de estudio.**

Tal como lo advierte el Procurador en su Vista 258 de 11 de junio de 2014, respecto de las supuestas violaciones de los artículos aludidos en la demanda, el activista expresa que previo a la emisión del resuelto impugnado, el Presidente de la Asamblea Nacional no le siguió una investigación, a través del procedimiento correspondiente, ni le formuló cargos, sino que le aplicó la sanción máxima, que es la destitución, aun cuando la ley establece el uso progresivo de las sanciones disciplinarias.

A juicio del demandante, una de las primeras violaciones devine de la indebida aplicación a la norma, pues la facultad que el artículo 7 del Texto Único de ese cuerpo normativo no le permite al Presidente destituir sin ningún trámite previo, a los servidores públicos de la Asamblea Nacional.

Entre el conglomerado así de las normas que el recurrente ha advertido su posible violación, hemos podido concluir que estas giran sobre el entendimiento del demandante que, la Ley de Carrera del Servicio Legislativo, fue constituida como bien lo explica el Procurador de la Administración, con el objeto de garantizar la estabilidad de los funcionarios de la Asamblea Nacional, estén o no adscritos a dicho régimen y, que al no ser su cargo de confianza, el Presidente de ese Órgano del Estado no podía destituirlo basado en el hecho de que su condición era de libre nombramiento y remoción.

...

Cierto es que el demandante ha interpretado equivocadamente su visión y análisis de los hechos ocurridos, en el sentido de que para poderlo remover del cargo que desempeñaba en la Asamblea Nacional, la entidad debía dar cumplimiento a un procedimiento de investigación previa, así como invocar la infracción de alguna causal específica, puesto que los derechos de éste exige y las normas que utiliza como sustento de su pretensión sólo resultan aplicables a los servidores públicos que forman parte de la Carrera del Servicio Legislativo, régimen éste al cual no pertenecía el señor...

Este razonamiento tiene su sustento en el hecho que, pese a que consta en el expediente fotocopia autenticada del Certificado de acreditación del señor Girón como servidor de Carrera del Servicio Legislativo, no se puede soslayar el hecho que tal certificación quedó desacreditada en virtud de lo establecido en la Ley 4 de 2010, que dispuso lo siguiente: 'Por efecto de las disposiciones de la presente Ley, quedan desacreditados inmediatamente sin más trámite los servidores públicos de Carrera del Servicio Legislativo que ingresaron a ésta en el año 2008, fundamentada en la Ley 16 de 2008, mediante el Procedimiento Especial de Ingreso, quienes a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley serán funcionarios de libre nombramiento y remoción'.

Como se puede observar, el sentido de la norma antes mencionada es claro y extensivo a todos los actos de acreditación a la Carrera del Servicio Legislativo efectuados a partir de la aplicación de la Ley 16 de 2008; por lo que es evidente que al haberse constituido en un funcionario de libre nombramiento y remoción por disposición expresa del citado artículo transitorio, el señor ... no se encontraba amparado por el régimen de Carrera del Servicio Legislativo y, por ende, no puede exigir a su favor los derechos y prerrogativas reconocidos de forma exclusiva a los servidores públicos que forman parte de tal régimen de estabilidad laboral.'

Al finalizar su extensa y contundente exposición jurídica, el Honorable señor Procurador de la Administración como representante de la institución demandada, sostiene la tesis que para proceder a la remoción del señor ..., no era necesario invocar una causal específica ni agotar algún procedimiento interno, que no fuera otro que notificarlo del resuelto recurrido y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, posibilitándole la impugnación de dicho acto a través del correspondiente recurso de reconsideración, como en efecto ocurrió en la vía gubernativa, de allí que los cargos de infracción alegados en relación con los artículos 7, 61, 69, 73, y 92 de la Ley 12 de 10 de febrero de 1998, reformada por la Ley 16 de 2008, los que en realidad corresponden a los artículos 7, 64, 73, 77 y 88 del Texto Único de 25 de septiembre de 2008, modificado por la Leyes 43 de 2009 y 4 de 2010; y el artículo de la Ley 9 de 1994, ordenada sistemáticamente por el Texto Único de 29 de agosto de 2008, deben ser desestimados por la Sala.

**El recorrido jurídico que sobre este caso en particular la Sala ha hecho, no podía concluir sin antes advertir respecto de la última y supuesta norma infringida ..., que se refiere a aquél trabajador cuya discapacidad haya sido diagnosticada por autoridades competentes, tendrá derecho a permanecer en su puesto de trabajo, y de no poder ejercerlo, a que se tomen las medidas para lograr su readaptación profesional u ocupacional.**

...

**Como corolario, no hay más que reconocer el punto de vista de la Procuraduría de la Administración, quien concluye señalando que el señor ... no poseía estabilidad laboral.**

....

Por todo lo expuesto, lo procedente entonces es no acceder a las pretensiones de la demanda.

**Por las anteriores consideraciones, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, el Resuelto 205 de 9 de septiembre de 2010, emitido por el Presidente de la Asamblea Nacional, ni su acto confirmatorio ...." (El resaltado es nuestro).**

Por lo antes expuesto, este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expresados por el demandante, en torno a los artículos 75, 56-B, 76 y 78 del Texto Único de la Ley 12 de 1998; los artículos 92, 220, 234256 y 259 del Texto Único sin número de 30 de junio de 2010 del Reglamento de Administración de Recursos Humanos de la Asamblea Nacional, aprobado mediante la Resolución 178 de 30 de junio de 2010, y estima que deben ser desestimados pues carecen de sustento, toda vez que los actos de la autoridad nominadora, han sido conforme a derecho y respetando las garantías y el debido proceso, lo cual ha quedado evidenciado a través de los diversos recursos de impugnación que presentó el accionante los cuales fueron resueltos oportunamente y debidamente notificados tal como señalamos en líneas anteriores.

### **Actividad Probatoria.**

En el Auto de 08 de 10 de enero de 2019, se admitieron; la copia autenticada de los actos acusados; a saber, el Resuelto 405 de 23 de enero de 2018; la Resolución 107 de 5 de febrero de 2018; la Resolución 001 de 20 de marzo de 2018; la Resolución 110 de 23 de marzo de 2018, todas pruebas documentales que son propias de la presentación de las demandas de plena jurisdicción (Cfr. fojas 68 a 69 del expediente judicial).

La doctrina destaca aportes como los del jurista Eduardo Couture, quien en su obra señala que: *“La prueba es un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio”* (COUTURE, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 3° Edición. Ediciones De la Palma, Buenos Aires, 1997, pág. 2015); sin embargo, los documentos aportados por el actor, **no respaldan los argumentos propuestos por éste.**

En este escenario, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen el recurrente no asumió **la carga procesal adecuadamente, tal como 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...** Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, 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).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que el accionante cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera; **ya que la actividad probatoria implica demostrar la verdad de un hecho; sin embargo, ninguna de las pruebas aportadas al proceso por el recurrente, desmeritan las actuaciones administrativas adelantadas por la autoridad demandada, ni aportan elementos de convicción que corroboren los argumentos esbozados por el actor.**

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto 405 de 23 de enero de 2018**, emitido por la Presidenta de la Asamblea Nacional, su acto confirmatorio, y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones del actor.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 411-18