

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista 508

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 12 de mayo de 2016

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Sergio E. Arosemena Pérez, actuando en nombre y representación de **Lisbeth Yanira Morales de Matos**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 191 de 7 de agosto de 2014, emitida por el **Administrador de la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos**, hoy Dirección General de Ingresos, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Alegato de conclusión.

Señor 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 de plena jurisdicción descrito al margen superior, mismo que iniciamos reiterando nuestra posición en contra de los argumentos de la demandante **Lisbeth Yanira Morales de Matos** que sustentan su pretensión, dirigido a que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la Resolución 191 de 7 de agosto de 2014, expedida por la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos (ahora Dirección General de Ingresos), y su acto confirmatorio, por la cual se remueve y desvincula a la actora de la Administración Pública.

En esta oportunidad, y como expusimos en la Vista 776 de 10 de septiembre de 2015, de acuerdo a las constancias procesales, Lisbeth Yanira Morales de Matos fue destituida mediante la Resolución Administrativa 191 de 7 de agosto de 2014, expedida por el Administrador Nacional de Ingresos Públicos,

del cargo de Jefa de la Oficina de Planificación y Proyectos, que ocupaba en esa institución (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

Enfatizamos que debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la actora interpuso un recurso de reconsideración, el que fue decidido por el mismo servidor público, a través de la Resolución Administrativa 207 de 19 de agosto de 2014, en la que mantiene en todas sus partes la resolución impugnada, y le fue notificada el **29 de agosto de 2014**, con lo cual quedaba agotada la vía gubernativa (Cfr. foja 41 y reverso del expediente judicial).

Recalcamos que producto de esas decisiones, el **29 de octubre de 2014**, la recurrente, a través de su apoderado especial, acude ante la Sala Tercera y presentó la acción contencioso administrativa que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 191 de 7 de agosto de 2014, a través de la cual se le destituyó del cargo que ocupaba en la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, y su acto confirmatorio, y como consecuencia de esa declaratoria, se ordene a la institución que la reintegre a sus labores, con el correspondiente pago retroactivo de los salarios que dejó de percibir desde su remoción; en adición a las vacaciones vencidas y las proporcionales (Cfr. fojas 2 y 3 del expediente judicial).

Al contestar la demanda, observamos que en la sustentación de su pretensión, el abogado de **Lisbeth Yanira Morales de Matos** manifestó que el acto de destitución no hace referencia expresa a una falta administrativa que haya dado origen a la pérdida de confianza, máxime si era una funcionaria de más de trece (13) años de servicios ininterrumpidos en esa entidad (Cfr. f. 8 del expediente judicial).

En ese sentido, subrayamos que la actora señala que la institución demandada expidió dos (2) actos administrativos; es decir, el Resuelto 056 de 7 de agosto de 2014, que la declaró insubsistente del cargo que ocupaba, y la

Resolución Administrativa 191 de 7 de agosto de 2014, que la remueve y desvincula del cargo; lo que, a su juicio, constituye un doble juzgamiento por haber sido sancionada dos (2) veces por un mismo hecho (Cfr. f. 8 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, indicamos que dado la íntima relación entre los cargos de infracción formulados en contra del acto administrativo acusado, este Despacho emitiría la contestación de la demanda de manera conjunta, y fuimos enfáticos en señalar que no le asiste la razón a la actora cuando manifiesta que la Resolución Administrativa 191 de 7 de agosto de 2014 es ilegal; ya que las constancias que constan en autos, demuestran que la destitución de **Lisbeth Yanira Morales de Matos** se basó en la **facultad discrecional que gozaba el Administrador Nacional de Ingresos Públicos, de nombrar y remover libremente** a quienes carecen de estabilidad en el cargo, por no haberse integrado al servicio público mediante un concurso o un sistema de méritos; **condición en la que se ubicaba la ahora recurrente** en la entonces Autoridad Nacional de Ingresos Públicos (ahora Dirección General de Ingresos).

Según observó este Despacho, **a la fecha en que se produjo la destitución de la actora estaba vigente y fue aplicado por la entidad demandada el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 24 de 8 de abril de 2013;** legislación que el 11 de agosto de 2014 fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, norma que establecía lo siguiente:

“**Artículo 5:** Son funciones de la Administración Nacional de Ingresos Públicos a Nivel Central, las siguientes:

...
3. Administrar los recursos humanos, **ejercer la facultad de nombrar y destituir a los servidores públicos de la Autoridad**, establecer los horarios de las jornadas laborales, definir las obligaciones internas de sus áreas y dependencias en general y aprobar la política laboral y las remuneraciones del personal de la Administración.”

Por lo anterior, al momento de contestar la demanda, este Despacho estimó que dado que en ese momento estaba vigente la norma citada en el párrafo precedente, para proceder con la remoción de **Lisbeth Yanira Morales de Matos** no era necesario invocar alguna causal específica ni agotar ningún procedimiento interno, que no fuera otro que notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, posibilitándole así la impugnación del acto a través del correspondiente recurso de reconsideración.

En la Vista de contestación también advertimos que, en aras de preservar el principio del debido proceso legal, el Administrador Nacional invocó como causal de despido la pérdida de confianza, debido a que el cargo que ocupaba la actora era el de Jefa de la Oficina de Planificación y Proyectos, posición que se encontraba adscrita al Despacho de la máxima autoridad de esa entidad pública; por lo que, **conforme dispone el artículo 2 del Texto Único que ordena sistemáticamente la Ley 9 de 20 de junio de 1994, en estos casos, no es necesaria la aplicación del procedimiento especial para la destitución**; de ahí, que dicho funcionario podía prescindir de sus servicios sin que ésta hubiese infringido el régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos de la institución. Dicha norma es del siguiente tenor literal:

“Artículo 2: Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

...

Servidores públicos de libre nombramiento y remoción. Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de **servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera** y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que **su nombramiento este fundado en la confianza de sus superiores y que a la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan.**” (El destacado es nuestro).

Lo relativo al cargo de confianza y a la facultad de la autoridad nominadora para disponer discrecionalmente sobre la remoción del servidor público que lo ocupa, ha sido interpretado por ese Tribunal en la Sentencia de 31 de julio de 1995, al decidir un proceso de naturaleza similar al que ahora se analiza:

“Frente a lo señalado por el demandante, es importante señalar que el educador... no tiene estabilidad en el cargo de Subdirector Provincial, como bien lo señaló el Ministro de Educación en su momento, de que esos cargos son de libre nombramiento y remoción, **por tratarse de puestos de confianza y de colaboración para con (sic) la autoridad máxima de esa institución gubernamental.**

Lo expuesto en líneas anteriores no niega la estabilidad del profesor ... como docente y funcionario en el Ministerio de Educación; sin embargo el hecho de que ciertos empleados administrativos gocen de estabilidad en el puesto, situación que limita traslados y despidos, es debido a que los cargos que ocupan han sido conferidos ya sea por medio de concursos, por el tiempo de servicio en la institución, o porque simplemente no son posiciones de confianza en relación a la gestión del Ministro de Educación.

En el expediente no consta prueba alguna que el precitado educador haya obtenido por medio de concurso, el cargo de Subdirector Provincial de Educación...

Evidentemente, los hechos señalan que el profesor... no tiene estabilidad en el cargo directivo antes descrito, por lo que no prospera el cargo endilgado... (El destacado es de la Procuraduría).

Por otra parte, en la contestación de la demanda advertimos que en el presente proceso la recurrente **no ha demostrado su condición de inamovilidad**, puesto que su demanda no ha sido acompañada de ningún documento que acredite que el cargo que venía ocupando en la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, lo hubiera obtenido a través de un concurso o una selección basada en el sistema de méritos y que, como producto de ello, tuviera los derechos y las prerrogativas que la Ley 9 de 20 de junio de 1994, ordenada sistemáticamente por el Texto Único de 29 de agosto de 2008, le reconoce a aquellos funcionarios amparados por la Carrera Administrativa; razón por la que, al

no ostentar dicha categoría, su nombramiento estaba sujeto al criterio discrecional de la autoridad nominadora, conforme lo ha señalado la Sala Tercera en la Sentencia de 30 de diciembre de 2011, dictada al pronunciarse en torno a una controversia similar a la que nos ocupa. Veamos:

“La Sala coincide con el Procurador de la Administración, cuando asevera que **la actora no acreditó haber ingresado a prestar servicios en la institución a través de un concurso o selección por el sistema de méritos, de modo que su destitución se llevó a cabo con fundamento en la facultad discrecional que posee la autoridad nominadora** de conformidad a lo dispuesto en el Decreto de Gabinete N°224 de 16 de julio de 1969, ‘Por la cual se dicta Legislación relativa al Ley Orgánica de la Lotería Nacional de Beneficencia’, publicado en la Gaceta Oficial N° 16429 de 21 de agosto de 1969.

Al encontrarse quien recurre en esta situación, no le son aplicables disposiciones legales y reglamentarias que amparan a funcionarios adscritos a la Carrera Administrativa, de modo que su remoción queda a discreción de la autoridad nominadora, tal como se dio en este caso.” (El destacado de este Despacho).

En adición, en la contestación de la demanda también destacamos que en el caso bajo análisis la entidad cumplió con el principio del debido proceso legal, puesto que la resolución administrativa recurrida fue notificada personalmente a **Lisbeth Yanira Morales de Matos**, lo que le permitió ejercer su derecho de defensa, mediante el uso del correspondiente recurso de reconsideración en contra del acto acusado de ilegal y, que una vez agotada la vía gubernativa, pudiese acudir ante ese Tribunal para interponer la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que ahora ocupa nuestra atención; de tal suerte que carecen de sustento jurídico los cargos de infracción hechos por la actora en contra de los artículos 34, 48, 52 (numerales 1 y 4), el artículo 155 (numerales 1 y 2) de la Ley 38 de 2000; y el artículo 95 del Reglamento Interno del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante la Resolución DS-AL-013 de 8 de noviembre de 2000.

En cuanto al alegado doble juzgamiento producto de la emisión de dos (2) actos administrativos de la misma naturaleza, este Despacho es de la opinión que dicho cargo de infracción no puede ser objeto de análisis, toda vez que el apoderado judicial de la recurrente no aportó ningún documento debidamente autenticado conforme lo exige el artículo 833 del Código Judicial, para que esta Procuraduría pudiese verificar la certeza del hecho que alega; por lo tanto, este cargo debe ser desestimado por el Tribunal.

Respecto a la solicitud que hace la demandante, en torno al pago retroactivo de los salarios caídos, se estima que el mismo no resulta jurídicamente viable; ya que para que ese derecho pueda ser reconocido a favor de **Lisbeth Yanira Morales de Matos**, es necesario que éste haya sido contemplado expresamente en la Ley que rige a los servidores públicos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Actividad probatoria.

En lo que respecta a la actividad probatoria, observamos que la actora se limitó a aportar como pruebas una serie de notas en la que solicitó la copia autenticada de su expediente de personal y el pago tanto de sus vacaciones como de los salarios dejados de percibir (fs. 16, 17, 18-19; la copia autenticada de la resolución acusada de ilegal (f. 40); y la copia autenticada de la resolución confirmatoria (f. 41); elementos éstos que de ninguna manera desvirtúan la actuación de la autoridad nominadora.

Vale acotar, que a fojas 20-22 se observan copias simples de la resolución acusada y de su acto confirmatorio; mientras que a fojas 23-26 se visualizan copias simples del recurso de reconsideración propuesto, en su momento, por la accionante, mismas que no fueron admitidas, puesto que no cumplieron con los requisitos de autenticidad exigidos, de manera respectiva en los artículos 833, 835

y 842 del Código Judicial para documentos públicos; y por vulnerar el artículo 857 de ese mismo cuerpo normativo para documentos privados.

En adición, se advierte que el Tribunal no admitió la prueba de informe tendiente a que se oficiara al Ministerio de Economía y Finanzas para obtener la copia autenticada del expediente de personal de la actora (Cfr. foja 66 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen la accionante no asumió en forma alguna 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... 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 actor cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante el Tribunal, por lo que **en ausencia de mayores elementos probatorios que fundamenten la misma**, esta Procuraduría **reitera** a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 191 de 7 de agosto de 2014**, emitida por el **Administrador de la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, hoy Dirección General de Ingresos**; y, por tanto, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

Del Señor Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 638-14

