

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1307

Panamá, 22 de septiembre de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Emidio Alfredo Manzane, actuando en nombre y representación de **Víctor Córdoba Valencia**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto N° 216-2020 de 25 de mayo de 2020, emitido por el **Municipio de San Miguelito**, 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 N° 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley N° 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 **Víctor Córdoba Valencia** en lo que respecta a su pretensión.

Sobre el asunto, tal como indicamos en la **Vista 418 de 12 de abril de 2021**, contentiva de nuestra contestación de demanda, el apoderado judicial del demandante alega que el acto acusado infringe los **artículos 48 (literal e), 55, 60, 61, 62 (literal a) y 63 del Reglamento Interno del Municipio de San Miguelito, adoptado por el Decreto Alcaldicio No. DALJ-005-06 de 28 de marzo de 2006**, así como el **artículo 44 de la Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973**, Sobre el Régimen Municipal (Cfr. fojas 7-16 y 52-62 del expediente judicial y página 8 de la Gaceta Oficial No.17458 de 24 de octubre de 1973).

I. Antecedentes.

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que el acto acusado lo constituye el Decreto N° 216-2020 de 25 de mayo de 2020, emitido por

el **Municipio de San Miguelito**, a través del cual se destituyó a **Víctor Córdoba Valencia**, del cargo de “*Secretario General*” (Cfr. fojas 50-51 del expediente administrativo que fue aportado por el demandante).

Producto de su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el recurrente, a través de su apoderado judicial, interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución No. DAL-012-2020 de 21 de julio de 2020, que confirma en todas sus partes la decisión anterior, y que le fue notificado el 17 de agosto de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 53-59 y 61-63 del expediente administrativo que fue aportado por el demandante).

En virtud de ello, el 16 de septiembre de 2020, el apoderado judicial de **Víctor Córdoba Valencia** promovió la demanda contencioso administrativa en estudio, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto N° 216-2020 de 25 de mayo de 2020, así como su acto confirmatorio; y que en consecuencia, se deje sin efecto la destitución del cargo de Secretario General; que se ordene que el mismo sea reintegrado al cargo que ejercía en el **Municipio de San Miguelito**; y que se ordene el pago de los salarios caídos y dejados de percibir a partir de la fecha de su separación del cargo, la cual se hizo efectiva desde el 30 de abril de 2020 (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Como en su momento advertimos, el abogado del accionante manifiesta que a su representado se le inició un procedimiento disciplinario, por haber emitido un salvoconducto, cuando, a su juicio, esa función no le correspondía, sino a la Dirección de Recursos Humanos, razón por la cual, estima que el acto impugnado viola el **artículo 62 (literal a) del Reglamento Interno del Municipio de San Miguelito, adoptado por el Decreto Alcaldicio No. DALJ-005-06 de 28 de marzo de 2006**, toda vez que para poder sancionar a una persona, la conducta desplegada por el servidor municipal debe ser exactamente igual a la descrita en la norma que se alega ha sido infringida, aún más cuando **Víctor Córdoba Valencia** no tenía antecedentes que advirtieran un comportamiento

reincidente ni se le había aplicado previamente una sanción (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Al mismo tiempo, el recurrente aludió que conforme a lo dispuesto en el **artículo 55 del Reglamento Interno**, era necesario que la entidad demandada adoptara previamente y de forma progresiva, las sanciones disciplinarias que allí se establecen. A este respecto, agregó que al tenor del **artículo 61** del cuerpo normativo en referencia, la destitución directa es la última medida que se debe aplicar, por consiguiente, considera que sólo se puede despedir a un servidor público de la comuna municipal cuando se cumplen una serie de presupuestos establecidos al efecto.

En ese mismo orden, arguyó que la infracción atribuida a **Víctor Córdoba Valencia**, no prestaba mérito para que la entidad demandada lo separara del cargo y lo destituyera de forma directa, toda vez que de conformidad con el **artículo 63 del Reglamento Interno**, no era posible ni lícito la formulación de cargos, puesto que los hechos investigados evidenciaron que el recurrente no incurrió en una falta o conducta prohibida (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

Asimismo, el accionante adujo que en atención a lo establecido en el **artículo 60 del Reglamento Interno**, la medida de separación del cargo sólo procede en caso de mandamiento de autoridad judicial competente; sin embargo, en el caso que nos ocupa, es claro que no existían los elementos suficientes para que el **Municipio de San Miguelito** formulara acusación alguna, y mucho menos ordenara la remoción del cargo (Cfr. fojas 12-13 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.

En ese momento resaltamos, que conforme a lo anotado por la entidad demandada en su Informe Explicativo de Conducta, el Jefe de la Administración Municipal le asignó a la Directora de Recursos Humanos, por medio de la Nota No. NI/DS/272-2020 de 25 de marzo de 2020, la función de confeccionar los salvoconductos, y a tal efecto, debía llevar un registro de los mismos y estar debidamente numerados a fin de contar con un mejor control, los cuales serían firmados únicamente por el Alcalde (Cfr. foja 49 del expediente judicial).

Igualmente, las constancias procesales consignadas en el expediente, dan cuenta que la máxima autoridad gubernativa en el distrito le recalcó a la Directora de Recursos Humanos que los salvoconductos sólo se otorgarían: “...a los funcionarios municipales que lo requieran para poder que se puedan desplazar desde sus casas al municipio a trabajar y ejecutar el trabajo de entregas de ayudas a los habitantes del Distrito en estos momentos que está viviendo el país a causa del COVID-19...”, y a pesar de las instrucciones giradas por el Alcalde, **Víctor Córdoba Valencia** emitió un documento sin numeración fechado 28 de abril de 2020, a favor de Iriana Aurora Almanza Zuriquez, quien el 29 de abril de 2020, fue detenida por unidades de la Policía Nacional en el distrito de Pocrí, provincia de Los Santos, bajo la posesión de presuntas sustancias ilícitas, con lo cual, a juicio de la autoridad nominadora se configuró una conducta que admitía la destitución directa, conforme a lo dispuesto en el **artículo 62 (literal a) del Reglamento Interno, que consiste en alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo** (Cfr. fojas 26-27 del expediente administrativo que fue aportado por el demandante y fojas 49-50 del expediente judicial).

Respecto a lo argumentado por el accionante sobre la transgresión a los **artículos 55 y 61 del Decreto Alcaldicio No. DALJ-005-06 de 28 de marzo de 2006**, reiteramos que de la lectura de la parte motiva del acto impugnado, así como del Informe Explicativo de Conducta, se desprende claramente que la decisión de la autoridad

nominadora se fundamentó en la investigación sumaria que realizó la Dirección de Recursos Humanos, la cual arrojó que **Víctor Córdoba Valencia** infringió lo dispuesto en los artículos 24 (literal b), 48 (literal e) y 62 (literal a) del Reglamento Interno, de manera que no era necesario la aplicación progresiva de las sanciones contempladas, ni mucho menos que el ex servidor municipal fuera reincidente, habida cuenta que el mismo **fue desvinculado por haber incurrido en una conducta que ameritaba la destitución directa** (Cfr. reverso de la foja 50 del expediente administrativo que fue aportado por el demandante y foja 51 del expediente judicial).

En relación a la violación del **artículo 63 del Reglamento Interno del Municipio de San Miguelito**, debemos reiterar que del examen minucioso del expediente administrativo aportado por el actor junto con la demanda y del análisis del informe rendido por la entidad demandada, se aprecia el Memorándum No. DRH-139-2020 de 30 de abril de 2020, mediante el cual la Directora de Recursos Humanos le formuló cargos a **Víctor Córdoba Valencia** y, a su vez, le informó que en cumplimiento de lo establecido en la disposición en referencia, que se aduce ha sido vulnerada, se procedía a: “...*abrir una investigación administrativa sumaria, por lo cual, mientras dure la misma será separado del cargo.*”.

Así las cosas, quedó desvirtuado el argumento del accionante considerando que el mismo fue debidamente informado de la acción de personal por haber incurrido en hechos que producían su destitución directa, otorgándosele la oportunidad para que ejerciera el derecho de defensa, como efectivamente lo hizo (Cfr. fojas 28-29 y 32 del expediente administrativo que fue aportado por el demandante y foja 50 del expediente judicial).

En cuanto a la vulneración del **artículo 60 del Reglamento Interno**, como expresamos en nuestra vista de contestación, la autoridad nominadora adoptó dicha acción de personal, al tenor de lo señalado en la excerta legal que se arguye infringida, en tal sentido, la Dirección de Recursos Humanos inició el respectivo proceso disciplinario y le formuló cargos a **Víctor Córdoba Valencia**, e igualmente, ordenó una investigación

sumaria que una vez finalizada, concluyó que el accionante no sólo había faltado a sus deberes como servidor municipal al no ejecutar su trabajo con competencia, honestidad, lealtad y moralidad (literal b del artículo 24), sino que había incurrido en prohibiciones al tramitar un asunto sin seguir el orden jerárquico y los conductos regulares (literal e del artículo 48), de ahí, que su comportamiento se enmarcaba dentro de los supuestos contemplados en la norma que conlleva la destitución directa, pues había alterado injustificadamente el trámite de un asunto (literal a del artículo 62), por lo cual, se resolvió remover del cargo al hoy recurrente (Cfr. fojas 48 y 50-51 del expediente administrativo que fue aportado por el demandante).

Con referencia al **artículo 48 (literal e) del Reglamento Interno**, este Despacho reitera que el criterio vertido por la entidad demandada fue el apropiado, toda vez que independientemente del cargo que ocupaba **Víctor Córdoba Valencia, éste estaba obligado a realizar sus funciones con integridad y acatar oportunamente las órdenes giradas por sus superiores, como es el caso de la confección de los salvoconductos del Municipio de San Miguelito, trámite que el Alcalde le había asignado a la Directora de Recursos Humanos para tener un mejor control y llevar un registro de los mismos, y cuya omisión fue aceptada por el propio recurrente dentro del procedimiento disciplinario arguyendo que lo hizo por razones humanitarias, empero, de las constancias que obran en autos, dicha desatención resultó en un uso indebido por parte de la tenedora del permiso para cometer presuntos hechos ilícitos** (Cfr. fojas 50-51 del expediente judicial).

En lo que concierne al **artículo 44 de la Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973**, nos reafirmamos en los argumentos vertidos en nuestra contestación, pues las constancias procesales reflejan que la actuación de la entidad demandada se efectuó con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento Interno, aprobado mediante el Decreto Alcaldicio No. DALJ-005-06 de 28 de marzo de 2006, por ende, el acto impugnado se dictó conforme a los principios rectores del procedimiento administrativo y el debido proceso, según lo

dispuesto en la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, en el que el recurrente ejerció su derecho de defensa, haciendo uso oportuno del recurso que dispone la ley (reconsideración) ante la autoridad nominadora, quien luego confirmó su decisión mediante una resolución motivada, con lo cual se agotó la vía gubernativa y permitió, posteriormente al accionante acudir a la Sala Tercera.

Por último, respecto al reclamo que hace el accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho se ratifica en lo anotado en nuestra Vista de contestación, en cuanto a que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Víctor Córdoba Valencia**, sería necesario que estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su **Sentencia de veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021)**, que en su parte pertinente señala lo que a seguidas se copia:

“...con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora..., esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en inveterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, **el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de las leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa**, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, solo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico.” (Lo resaltado es nuestro).

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 ha vulnerado el debido proceso, como de manera equivocada lo asevera el recurrente, razón por la cual le solicitamos al Tribunal que todos 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 N° 399 de 6 de agosto de dos mil veintiuno (2021)**, por medio del cual admitió como prueba documental presentadas por el accionante, el cuadernillo contentivo de 66 fojas aportado con la demanda (Cfr. fojas 67-68 del expediente judicial).

Igualmente, resulta necesario destacar que el Tribunal 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, el Decreto N° 216-2020 de 25 de mayo de 2020, así como su acto confirmatorio, ambos emitidos por el **Municipio de San Miguelito** (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

Es importante tener presente que por medio del **Oficio No. 1937 de 19 de agosto de 2021**, el Tribunal le solicitó a la entidad demandada el expediente administrativo que guarda relación con el caso en estudio; mismo que fue remitido por el **Municipio de San Miguelito**, mediante la **Nota No. DAL-452-2021 de 13 septiembre de 2021**, a la Secretaría de la Sala Tercera (Cfr. fojas 71 y 72 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 acción y otros elementos probatorios documentales, sin embargo, a juicio de este Despacho, **ninguno ha logrado acreditar que el acto acusado carece de validez; por el contrario, ha quedado evidenciado que la decisión de la autoridad nominadora se fundamentó en la investigación sumaria que realizó la Dirección de Recursos Humanos del Municipio de San Miguelito, la cual arrojó que Víctor Córdoba Valencia infringió lo dispuesto en los artículos 24 (literal**

b), 48 (literal e) y 62 (literal a) del Reglamento Interno de la entidad, adoptado por el Decreto Alcaldicio No. DALJ-005-06 de 28 de marzo de 2006, de manera que no era necesario la aplicación progresiva de las sanciones contempladas, ni mucho menos que el accionante fuera reincidente, habida cuenta que fue desvinculado por haber incurrido en una conducta que ameritaba la destitución directa.

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.**

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 el Decreto N° 216-2020 de 25 de mayo de 2020, emitido por el Municipio de San Miguelito**, 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 Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General

Expediente 609392020