

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 917

Panamá, 07 de octubre de 2015

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

**Alegato de
Conclusion.**

El Licenciado Nelson Delgado Peña, actuando en representación de **Rigoberto Feuillebois Águila**, solicita que se declare nula por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo, en la que ha incurrido el **Ministerio de Seguridad Pública** al no contestarle la solicitud que presentó el 13 de marzo de 2013, y que se hagan otras declaraciones.

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 la actora en lo que respecta a su pretensión.

De acuerdo con lo que consta en autos, los hechos que originan este proceso judicial se inician cuando el demandante, **Rigoberto Feuillebois Águila**, presentó ante el Ministerio de Seguridad Pública una petición, con la finalidad que se le reconocieran y pagaran los dineros que alega le corresponden en concepto de viáticos por nivel de responsabilidad y destino, como miembro de la Policía Nacional desde el 1 de abril de 1996 hasta el 4 de marzo de 2010, con fundamento en el Decreto Ejecutivo 172 de 29 de julio de 1999 (Cfr. hechos quinto y sexto de la demanda y fojas 11-14 del expediente judicial).

De las constancias procesales igualmente se desprende que, el 14 de mayo de 2014, presentó ante la entidad demandada un escrito en el cual requería que se le certificara que, a esa

fecha, no se había emitido una decisión sobre la solicitud descrita en el párrafo que precede (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Debido a la situación que se describe en los párrafos que anteceden, el actor interpuso ante la Sala Tercera la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que es nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que afirma incurrió la entidad demandada al no dar respuesta oportuna a la petición presentada por él. También demanda que como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que le reconozca y paguen los viáticos que corresponde por nivel de responsabilidad y destino, como miembro de la Policía Nacional, al cual tiene derecho a partir el 1 de abril de 1996 hasta el 4 de marzo de 2010, más los incrementos e intereses por mora (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra Vista 593 de 13 de agosto de 2015, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, a pesar de haber transcurrido el plazo de dos (2) meses sin que el **Ministerio de Seguridad Pública** se pronunciara sobre la solicitud presentada por **Rigoberto Feuillebois Águila** para que se le hiciera efectivo el pago de viáticos por nivel de responsabilidad y destino, como miembro de la Policía Nacional; hecho que le permitió interponer la demanda en estudio, el silencio observado por la institución no constituye una negativa de la petición formulada, puesto que **la entidad demandada expresamente ha reconocido** que dicha solicitud se encuentra pendiente de responder, y que **en la actualidad se está trabajando en los cálculos administrativos en coordinación con la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, para efecto de las partidas presupuestarias**, toda vez que el viático por responsabilidad se empezó a pagar después de haber sido regulado por el Decreto Ejecutivo 891 de 28 de noviembre de 2012, el cual fue regulado mediante la Resolución 2291-R-2292 de 04 de diciembre de 2012 (Cfr. fojas 15 y 30 del expediente judicial).

Por otra parte, cabe señalar que si la entidad demandada llegara a determinar que el actor tiene derecho al pago que reclama, para poder cumplir con el mismo, la institución debe hacer la solicitud de la partida presupuestaria correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo

237 de la Ley 36 de 2 de diciembre de 2014, que regula el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2015, según el cual **“...no se podrá realizar ningún pago, si no se ha cumplido previamente con la formalización del registro presupuestario de esta obligación.”**

Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario 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 de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del Auto de Pruebas 364 de 8 de septiembre de 2015, la Sala Tercera admitió, entre otras pruebas documentales aportadas por el accionante, el original del escrito de petición de la solicitud de certificación del silencio administrativo; y de la Nota DNRH-SL-860-2015 de 24 de febrero de 2015, enviada por el Director Nacional de Recursos Humanos de la Policía Nacional, al Director Nacional de Asesoría Legal del Ministerio de Seguridad Pública relacionada a la petición del actor; pruebas que en lugar de acreditar los hechos que fundamentan la demanda que dio origen al proceso en estudio, **demuestran que la entidad demandada expresamente ha reconocido que la petición realizada por Rigoberto Feuillebois Águila se encuentra pendiente de responder, y que en la actualidad se está trabajando en los cálculos administrativos en coordinación con la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, para efecto de las partidas presupuestarias.**

En este contexto, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen el demandante 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

podieran 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 es de 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 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 **denegar la pretensión formulada por el recurrente, con respecto a la solicitud de reconocimiento y pago en concepto de viáticos por nivel de responsabilidad y destino, como miembro de la Policía Nacional desde el 1 de abril de 1996 hasta el 4 de marzo de 2010.**

Del Señor Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 362-14

III. Breves antecedentes del caso y descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con las constancias procesales, el **13 de marzo de 2014 Rigoberto Feuillebois Águila** presentó ante el Ministerio de Seguridad Pública una petición a fin que se le reconocieran y pagaran los dineros que alega le corresponden en concepto de viáticos por nivel de responsabilidad y destino, como miembro de la Policía Nacional desde el 1 de abril de 1996 hasta el 4 de marzo de 2010, con fundamento en el Decreto Ejecutivo 172 de 29 de julio de 1999; solicitud que, a juicio del apoderado judicial del demandante, no fue contestada en el término de dos (2) meses que señala el artículo 156 de la Ley 38 de 2000, razón por la que considera fue desestimada (Cfr. hechos quinto y sexto de la demanda y fojas 11-14 del expediente judicial).

El 14 de mayo de ese mismo año, el peticionario presentó ante la mencionada entidad ministerial un escrito en el cual requería que se le certificara que, a esa fecha, no se había emitido una decisión sobre la solicitud descrita en el párrafo que precede (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el recurrente concurre ante el Tribunal con el objeto que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que afirma incurrió la entidad demandada al no dar respuesta oportuna a la petición presentada por él. También demanda que como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que le reconozca y paguen los viáticos que corresponde por nivel de responsabilidad y destino, como miembro de la Policía Nacional, al cual tiene derecho a partir el 1 de abril de 1996 hasta el 4 de marzo de 2010, más los incrementos e intereses por mora (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del actor señala que el beneficio de acceder al pago de los viáticos adquirido por **Rigoberto Feuillebois Águila**, le debe ser reconocido desde el 1 de abril de 1996 cuando obtuvo el rango de Teniente y le fueron asignadas ciertas responsabilidades por los cargos que ocupó en la Policía Nacional, y que el reconocimiento de esos niveles jerárquicos están amparados en la estructura orgánica de la institución, por lo que al momento que la entidad omitió responder la petición que éste le hizo, se le vulneró el derecho que tenía a la cancelación de los viáticos de acuerdo con los rangos y responsabilidades que por ley reconoce la Policía Nacional a sus miembros (Cfr. fojas 7-10 del expediente judicial).

Con la finalidad de decidir sobre la admisibilidad de la demanda, ese Tribunal mediante Oficio 156 de 15 de enero de 2015, requirió al Ministerio de Seguridad Pública que certificara si, a la fecha, se había pronunciado en torno a la solicitud de reconocimiento de viáticos por nivel de responsabilidad y destino, como miembro de la Policía Nacional formulada por **Rigoberto Feuillebois Águila**; razón por la cual dicha entidad, a través de la Nota 127-DAL-15 de 25 de febrero de 2015, contestó lo siguiente:

*“... al respecto remitimos a usted, nota No.DNRH-SL-860-2015 de 24 de febrero del presente año, enviada por la Dirección Nacional de Recursos Humanos de la Policía Nacional, que guarda relación con la petición del 13 de marzo de 2014, realizada por el señor **RIGOBERTO FEUILLEBOIS ÁGUILA**, portador de la cédula de identidad personal No.8-239-123; concerniente al reconocimiento de viáticos por responsabilidad supuestamente adeudados...”* (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

De acuerdo con las constancias documentales incorporadas al proceso que ocupa nuestra atención, este Despacho observa que a través de la nota DNRH-SL-860-2015 de 24 de febrero de 2015, enviada por el Director Nacional de Recursos Humanos de la Policía Nacional, al Director Nacional de Asesoría Legal del Ministerio de Seguridad Pública, le indicó lo que a seguidas se copia: “Por este

medio, CERTIFICO que dicha solicitud se encuentra pendiente de responder, y en la actualidad se está trabajando en los cálculos administrativos en coordinación con la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, para efecto de las partidas presupuestarias, toda vez que el viatico por responsabilidad se empezó a pagar después de haber sido regulado por el Decreto Ejecutivo No. 891 de 28 de noviembre de 2012, el cual fue regulado mediante Resolución No.2291-R-2292 de 04 de diciembre de 2012, y ‘reconoce y aprueba el pago de viáticos por Nivel de responsabilidad a posiciones directivas a nivel nacional y de jefatura regionales, de los distintos componentes de la Fuerza Pública’ y que luego fue modificada por el Decreto Ejecutivo No. 982-A de 17 de septiembre de 2013, el cual fue regulado por la Resolución No.1072-R-1058 de 25 de octubre de 2013, el cual adicionó el pago de viáticos por nivel de responsabilidad, algunos servicios especiales. Hago de su conocimiento que para la fecha en que el señor RIGOBERTO FEUILLEBOIS, ocupó los puestos que le fueron certificados, la Policía Nacional, no contaba con el reconocimiento de nivel de jefatura, amparado mediante decreto en la estructura orgánica de la institución.” (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

Para los efectos de nuestro análisis, consideramos oportuno realizar algunas anotaciones sobre el alcance de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 156. Cuando se formulare alguna petición a una entidad pública y ésta no notificase su decisión en el plazo de un mes, el interesado podrá denunciar la mora. **Si transcurren dos meses desde la fecha de la presentación de la petición, el interesado podrá considerarla desestimada, al efecto de deducir, frente a esta denegación presunta, el correspondiente recurso administrativo jurisdiccional,** según proceda, o esperar la resolución expresa de su petición...”. (El destacado es nuestro)

Del texto de la norma citada, se infiere que el transcurso del plazo de dos (2) meses sin que recaiga decisión alguna sobre la petición que un particular ha

formulado a la administración, da lugar a que el mismo pueda interponer el correspondiente recurso en la vía jurisdiccional, y para ello la norma establece que dicha falta de pronunciamiento se traduce en una “**denegación presunta**”.

Lo antes expuesto adquiere en este caso una especial importancia; ya que a pesar de haber transcurrido el plazo de dos (2) meses sin que el **Ministerio de Seguridad Pública** se pronunciara sobre la solicitud presentada por **Rigoberto Feuillebois Águila** para que se le hiciera efectivo el pago de viáticos por nivel de responsabilidad y destino, como miembro de la Policía Nacional; hecho que le permitió interponer la demanda en estudio, el silencio observado por la institución no constituye una negativa de la petición formulada, puesto que **la entidad demandada expresamente ha reconocido** que dicha solicitud se encuentra pendiente de responder, y que **en la actualidad se está trabajando en los cálculos administrativos en coordinación con la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, para efecto de las partidas presupuestarias**, toda vez que el viatico por responsabilidad se empezó a pagar después de haber sido regulado por el Decreto Ejecutivo 891 de 28 de noviembre de 2012, el cual fue regulado mediante Resolución 2291-R-2292 de 04 de diciembre de 2012 (Cfr. fojas 15 y 30 del expediente judicial).

Al respecto, cabe señalar que si la entidad demandada llegara a determinar que el actor tiene derecho al pago que reclama, para poder cumplir con el mismo, la institución debe hacer la solicitud de la partida presupuestaria correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 de la Ley 36 de 2 de diciembre de 2014, que regula el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2015, según el cual “**...no se podrá realizar ningún pago, si no se ha cumplido previamente con la formalización del registro presupuestario de esta obligación.**”

Contrario a lo expuesto por el actor, somos de la opinión que la entidad pública demandada no ha incumplido lo dispuesto por los artículos 263, 264, 265, 267, 268, 269 y 270 del Decreto Ejecutivo 172 de 1999, modificados por el Decreto Ejecutivo 319 de 2008; y el Decreto Ejecutivo 982-A de 2013, razón por la que esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados **se sirvan denegar la pretensión formulada por el recurrente, con respecto a la solicitud de reconocimiento y pago en concepto de viáticos por nivel de responsabilidad y destino, como miembro de la Policía Nacional desde el 1 de abril de 1996 hasta el 4 de marzo de 2010.**

IV. Pruebas: Se **aduce** en calidad de prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso que nos ocupa, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho: No se acepta el invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 362-14