

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1839

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 31 de octubre de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Alegatos de conclusión.

Expediente 634092021.

El Licenciado Ricardo N. Nagakane Rodríguez, actuando en nombre y representación del [REDACTED] **Rodríguez Rodríguez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 334 de 23 de abril de 2021, emitida por la **Autoridad Nacional de Aduanas**, su acto confirmatorio, y para 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 [REDACTED] **Rodríguez Rodríguez** en lo que respecta a su pretensión.

I. Antecedentes.

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que el acto objeto de controversia es la Resolución Administrativa 334 de 23 de abril de 2021, a través de la cual la **Autoridad Nacional de Aduanas** destituyó a [REDACTED] **Rodríguez Rodríguez**, quien desempeñaba el cargo de "Inspector de Aduanas I", por infringir el artículo 20 (numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 30) del Decreto de Gabinete 29 de 18 de agosto de 2004, que adopta el Código de Ética y Conducta para los funcionarios de la referida institución; en concordancia con el artículo 112 (numerales 2, 3, 28 y 31 de faltas graves y numeral 9 de faltas de máxima gravedad)

de la Resolución 097 de 22 de noviembre de 2010, que adopta el Reglamento Interno de la entidad demandada (Cfr. fojas 12-15 del expediente judicial).

Como apuntamos en su momento, al sustentar su pretensión y los cargos de infracción endilgados, el abogado del actor señaló, en lo medular, que el acto acusado vulneró el **artículo 32 de la Constitución Política**, los **artículos 69, 70, 72 y 82 del Decreto de Gabinete 29 de 18 de agosto de 2004**, así como los **artículos 75 y 90 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, y los **artículos 704 y 1131 del Código Judicial**, en la medida que la autoridad nominadora vulneró el debido proceso, la igualdad de las partes y la bilateralidad, al no notificar a su mandante dentro del término establecido, no identificar a los posibles participantes del hecho, ni justificar los motivos de la exclusión pese a que fueron señalados en la denuncia interpuesta, así como no correrle traslado del incidente de nulidad promovido y concederle la oportunidad procesal para recurrir la decisión que resolvió el mismo mediante un recurso de apelación (Cfr. fojas 7-11 y 24-36 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.

Tal como señalamos en la **Vista Número 081 de 11 de enero de 2022**, contentiva de nuestra contestación de demanda, si bien el apoderado judicial del accionante arguye que el acto acusado viola los **artículos 69, 70, 72 y 82 del Decreto de Gabinete 29 de 18 de agosto de 2004**; lo cierto es que [REDACTED] **Rodríguez Rodríguez** fue destituido por la autoridad nominadora en virtud de una denuncia interpuesta por Patsi Lisvette Delgado Pinzón, Gerente General y apoderada de la sociedad Multi Hermanos, S.A., quien señala que el demandante presuntamente estaba incurriendo en infracciones al Código de Ética de la institución, entre las cuales se resalta la realización de visitas, llamadas telefónicas y envío de mensajes insistentes, frecuentes e intimidantes planteando la supuesta agilización de procesos y permisos, tales como la eliminación y disminución en el pago de aranceles, liquidación de contenedores, entre otros; así como el ofrecimiento para la realización de negocios (traer cerdo congelado), cobro de dadivas y sobornos, facilitación y utilización de

contactos con otras entidades públicas, amenazas en la realización de auditorías y valerse de su condición de funcionario y cargo (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

Como manifestamos en su momento, de la lectura de las constancias procesales, se advierte que luego de ello el Comité Disciplinario de la **Autoridad Nacional de Aduanas** inició una investigación preliminar, y una vez que ésta concluye, le formulan cargos al hoy accionante; brindándole la oportunidad procesal para que éste presente sus descargos, y solicite y aporte las pruebas que estime convenientes (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Asimismo, es necesario recalcar que en la parte motiva del acto impugnado, se indicó claramente que el Comité Disciplinario remitió sus consideraciones a la Dirección General de la **Autoridad Nacional de Aduanas**, recomendando la destitución de [REDACTED] **Rodríguez Rodríguez**, toda vez que había infringido el artículo 20 (numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 30) del Decreto de Gabinete 29 de 18 de agosto de 2004, en concordancia con el artículo 112 (numerales 2, 3, 28 y 31 de faltas graves y numeral 9 de faltas de máxima gravedad) de la Resolución 097 de 22 de noviembre de 2010; en consecuencia, el Director General de la autoridad nominadora en ejercicio de la atribución legal consagrada en el **artículo 31 (numeral 15) del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008**, procedió a remover al prenombrado del cargo que desempeñaba como "*Inspector de Aduanas I*", de conformidad con las normas que regulan la materia (Cfr. foja 15 del expediente judicial, páginas 26, 27, 29, 30 y 31 de la Gaceta Oficial Digital 26721-B de 11 de febrero de 2011, páginas 18-19 de la Gaceta Oficial 25,984 de 22 de febrero de 2008).

En función de lo planteado, este Despacho aprovecha esta oportunidad procesal para **resaltar** que la Resolución Administrativa 334 de 23 de abril de 2021, y su confirmatorio, ambas suscritas por la Directora General de la **Autoridad Nacional de Aduanas**; se encuentran debidamente motivadas, en la medida que expresan los factores de hecho y de Derecho que fundamentaron la decisión final adoptada por la entidad demandada, frente a los cuales [REDACTED] **Rodríguez Rodríguez** ha podido

ejercer, en todo momento, su derecho de defensa, haciendo uso oportuno del recurso que dispone la ley (reconsideración) ante la autoridad nominadora, quien luego confirmó su decisión mediante la Resolución Administrativa 349 de 3 de mayo de 2021, habida cuenta que éste no aportó documentación o pruebas que hicieran variar la decisión proferida en atención, con lo cual se agotó la vía gubernativa y permitió, posteriormente, al accionante acudir a la Sala Tercera (Cfr. fojas 17 y 23 del expediente judicial).

Bajo la premisa anterior, podemos colegir que el actor ejerció su derecho de defensa haciendo uso de los mecanismos procesales que contempla la **Ley 38 de 31 de julio de 2000**, contra el acto administrativo que formalizó la decisión adoptada inicialmente por la **Autoridad Nacional de Aduanas**, mediante el cual se determinó la infracción de [REDACTED] **Rodríguez Rodríguez** al artículo 20 (numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 30) del Decreto de Gabinete 29 de 18 de agosto de 2004, en concordancia con el artículo 112 (numerales 2, 3, 28 y 31 de faltas graves y numeral 9 de faltas de máxima gravedad) de la Resolución 097 de 22 de noviembre de 2010, basado en el caudal probatorio recabado y valorado en el proceso disciplinario, por tanto, **reiteramos** que su motivación fáctica jurídica se encuentra precedida de las investigación preliminar realizada por el Comité Disciplinario, quien recomendó la destitución del ex servidor público; por lo que **no se encuentra configurada la infracción a los artículos 75 y 90 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; así como a los artículos 704 y 1131 del Código Judicial.**

Así entonces, podemos colegir que en la situación bajo examen la **Autoridad Nacional de Aduanas** al adelantar el proceso disciplinario se apegó al debido proceso, notificándole en tiempo oportuno a [REDACTED] **Rodríguez Rodríguez** la formulación de cargos por la presunta comisión de faltas administrativas de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 20 (numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 30) del Decreto de Gabinete 29 de 18 de agosto de 2004, en concordancia con el artículo 112

(numerales 2, 3, 28 y 31 de faltas graves y numeral 9 de faltas de máxima gravedad) de la Resolución 097 de 22 de noviembre de 2010.

Siendo así las cosas, resulta claro que al momento de establecer la sanción disciplinaria, la entidad demandada evaluó los hechos denunciados por Patsi Lisvette Delgado Pinzón, Gerente General y apoderada de la sociedad Multi Hermanos, S.A., así como el caudal probatorio aportado por [REDACTED] **Rodríguez Rodríguez**, los cuales evidenciaron que el hoy recurrente había incurrido en conductas irregulares y antiéticas que resultan violatorias de las normas y procedimientos que rigen la materia, por lo que está sujeta a la sanción disciplinaria contenida en las disposiciones jurídicas en mención, es decir, la destitución de su cargo.

Respecto a los cargos de infracción invocados en relación al **artículo 32 del Estatuto Fundamental**, este Despacho reitera que los mismos deben ser descartados, pues tal como ha señalado esa Magistratura en reiterada jurisprudencia, a esa instancia jurisdiccional, le compete el Control de la Legalidad de los actos administrativos, tal cual está previsto en el artículo 206 (numeral 2), de la Carta Magna y el artículo 97 del Código Judicial, siendo el Control de la Constitucionalidad, atribuido al Pleno de esa Corporación de Justicia; por tanto, el Tribunal Contencioso-Administrativo, no puede por razones de competencia material, conocer de la infracción de normas de Jerarquía Constitucional.

III. Actividad probatoria.

Respecto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la nula efectividad de los medios ensayados por [REDACTED] **Rodríguez Rodríguez**, 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.

En efecto, la Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 358 de diez (10) de junio de dos mil veintidós (2022)**, por medio del cual admitió como pruebas documentales presentadas por el accionante, las copias autenticadas del acto

impugnado, así como su acto confirmatorio, entre otros documentos acompañados con la demanda; y asimismo, no accedió a las pruebas testimoniales propuestas por el accionante (Cfr. fojas 49-50 del expediente judicial).

Debido a su inconformidad con la decisión adoptada por el Sustanciador, el apoderado judicial de [REDACTED] **Rodríguez Rodríguez**, interpuso un recurso de apelación ante el resto de los Magistrados que integran el Tribunal, quienes conforme a los criterios expuestos en la **Resolución de catorce (14) de septiembre de dos mil veintidós (2022)**, confirmaron el **Auto de Pruebas 358 de diez (10) de junio de dos mil veintidós (2022)**, en el sentido de no admitir las pruebas propuestas (Cfr. fojas 73-78 del expediente judicial).

Es importante tener presente que, por medio del Oficio 1327 de 22 de junio de 2022, esa Magistratura le solicitó a la **Autoridad Nacional de Aduanas**, que remitiera la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso bajo análisis; mismo que fue remitido por la entidad demandada a la Secretaría de la Sala Tercera, mediante la Nota 436-2022-ANA-SG-DG de 18 de julio de 2022 (Cfr. fojas 53 y 68 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor del recurrente, este Despacho es del criterio que los mismos **carecen de validez y utilidad para probar la veracidad de sus alegaciones, en la medida que ninguno ha logrado acreditar que la Resolución DNC-232-2020-D.G. de 07 de septiembre de 2020, es nula, por ilegal**; por el contrario, resulta claro que la decisión adoptada por la **Autoridad Nacional de Aduanas**, se ha dictado con estricto apego a la normativa que regula la materia, esto es, el Decreto de Gabinete 29 de 18 de agosto de 2004, que adopta el Código de Ética y Conducta para los funcionarios de la referida institución, así como la Resolución 097 de 22 de noviembre de 2010, que adopta el Reglamento Interno de la entidad demandada, que indican el procedimiento disciplinario a seguir por los hechos que puedan producir la destitución directa de un servidor público aduanero; por lo que no

se han vulnerado los principios del debido proceso y de legalidad, como de manera equivocada asevera el recurrente.

Dicho de otro modo, el demandante no ha presentado prueba idónea que desvirtúe los hechos acreditados por la entidad demandada en sede gubernativa, en la medida que el Comité Disciplinario una vez que concluyó con las investigaciones correspondientes, recomendó al Director de la Autoridad Nacional de Aduanas remover del cargo al demandante al haber incurrido en una falta de máxima gravedad, dado que el mismo fue debidamente vinculado, esto es, es clara la comisión de la infracción que dio lugar a la sanción de destitución; por ende, la omisión endilgada que sirvió de sustento del acto impugnado, se encuentra listada dentro de las causales que admiten aplicar la medida disciplinaria de destitución, según el ordenamiento jurídico vigente.

En ese mismo sentido, es importante resaltar que en el expediente administrativo consta que el actor tuvo participación en la fase investigativa, es decir, se evidencia que éste ejerció su derecho a la defensa al intervenir y ser oído en el proceso, que concluye al emitirse el respectivo informe, donde se recomienda su desvinculación, acción aplicada por la autoridad nominadora, en observancia del debido proceso legal, razón por la cual, no resulta procedente declarar la nulidad del acto original, ni su confirmatorio.

Las reflexiones anteriores nos permiten colegir, sin lugar a dudas, que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del accionante no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado por éste 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 medios de convicción a fin de acreditar los argumentos de hechos y de Derecho alegados en el libelo.

A título ilustrativo, la Sala Tercera en la **Resolución de trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**, señaló en torno a este tema lo siguiente:

“De las normas supra citadas se colige, sin mayor reparo, que en el caso bajo estudio no se ha dado ninguna de las infracciones alegadas por la actora, más aun si obvió aportar al proceso cualquier medio de convicción que sirviera para desvirtuar el contenido de los actos administrativos impugnados, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial...

Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de ‘presunción de legalidad’ de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

‘La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. **La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico.**’ (DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266).

Como quiera que la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debe aportar al proceso las pruebas de los hechos que alega y, como en el presente caso..., no logró acreditar la supuesta violación de los principio de estricta legalidad y del debido proceso legal.

...” (Lo resaltado es nuestro).

Del precedente jurisprudencial antes citado, se infiere que **las partes son las que deben probar las consideraciones que le sean favorables, por tal motivo, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba**

idóneos, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que demanda; situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del infolio resulta insuficiente para poder acreditar los argumentos en los que se fundamenta el recurrente.

En virtud de los planteamientos antes expuestos, 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 la Resolución Administrativa 334 de 23 de abril de 2021, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, 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
Secretaria General