

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1073

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 13 de agosto de 2021

Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

La Licenciada Dominique Gloria Gibson Uruburú, actuando en nombre y representación de **Alfredo Abraham Melgar de León**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.1426 de 13 de mayo de 2020, emitido por **la Alcaldía del Distrito de Panamá**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial del demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes normas:

A. El artículo 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismo que establece que se incurre en vicio de nulidad absoluta si los actos son dictados con presidencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación al debido proceso legal (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial) y;

B. El artículo 4 (numeral 17) del Reglamento Interno de Personal del Municipio de Panamá, adoptado mediante el Decreto Alcaldicio No.024-2019 de 17 de julio de 2019, mismo que señala que la destitución es el acto por medio del cual la autoridad competente separa permanentemente a un servidor o servidora pública del cargo que desempeña, por causa justificada y previo cumplimiento del procedimiento establecido legalmente para éste fin (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial);

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

De acuerdo con la información que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.1426 de 13 de mayo de 2020, emitido por la **Alcaldía del distrito de Panamá**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de

Alfredo Abraham Melgar De León, del cargo de Asistente de Información y Relaciones Públicas en la Dirección de Comunicaciones y Relaciones Públicas de esa entidad (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el ex servidor público presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución No.0347 de 18 de junio de 2020, que mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado al prenombrado el 25 de junio de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el **24 de agosto de 2020**, el demandante, mediante su apoderada especial, ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto impugnado, y que, como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene al pago de los salarios dejados de percibir (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial del recurrente alega, entre otras cosas que: *“... la misma tiene un vicio de fondo y de forma, la cual manifiesta la violación directa por omisión o falta de aplicación de una norma establecida al **omitir una diligencia legal de procedimiento** establecida en la Ley 38, de 2000, que rige el procedimiento administrativo general, siendo motivo de ilegalidad al **no dictar auto** para la apertura del periodo de pruebas violando la norma establecida en la Ley de procedimiento administrativo y privando a mi defendido de derechos establecidos en la Ley y en la Constitución”* (Lo destacado es de la cita) (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Así las cosas, como quiera que en la acción ensayada, el accionante denuncia la supuesta violación al debido proceso legal, consideramos oportuno realizar una sucinta anotación sobre esta importante garantía constitucional y legal, a fin de poder corroborar que, efectivamente, la autoridad demandada no omitió su cumplimiento.

En este sentido, tenemos que en la esfera administrativa, la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismo que manifiesta lo siguiente:

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. **Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.**” (El resaltado es nuestro).

Así mismo, el numeral 31 del artículo 201 de la ley recién aludida, nos brinda la definición de “Debido Proceso Legal”, en los términos citados a continuación:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme este glosario:

...
31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.” (El resaltado es nuestro).

En igual sentido, el ex-magistrado Arturo Hoyos¹, define el concepto del debido proceso como: *“...una institución instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso-legalmente establecido y que se desarrolle sin dilaciones injustificadas-oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y de las manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionados con el objeto del proceso y de contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por la ley contra resoluciones judiciales motivadas y*

¹ Obra: El Debido Proceso, Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996, Pág. 21-22

conforme a derecho, de manera que las partes puedan defender efectivamente sus derechos”.

Vale la pena además, destacar lo anotado al respecto por el autor Ossa Arbeláez², quien nos anota que: *“el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes”.*

Podemos complementar lo previamente expuesto, señalando que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, entre los que se encuentra: **el derecho a ser juzgado por un juez natural, el derecho de defensa, el principio de legalidad, el derecho a pruebas, el derecho a una sentencia justa, y la cosa juzgada**, entre otros.

Una vez resaltado lo anterior, corresponde a este Despacho examinar las razones por las cuales se evidencia que el acto administrativo acusado, fue emitido conforme y en debida forma, por una autoridad competente, cumpliendo todos los trámites y formalidades inherentes al debido proceso legal y administrativo, respetando además todos los Derechos de **Alfredo Abraham Melgar De León**.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por el accionante, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, **su remoción se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio**

² Obra: Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. página 239.

público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; condición en la que se ubicaba el recurrente en el **Municipio de Panamá.**

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Alfredo Abraham Melgar De León, no acreditó** que estuviera amparado en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizaran la estabilidad laboral.

Al respecto, nuestra Carta Magna, establece entre las atribuciones del Alcalde la de nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales; y además, dispone que el derecho a la estabilidad debe ser regulado mediante una ley formal, que instaure una carrera pública o que establezca una situación especial de adquisición del derecho; lo que a su vez estará condicionado a los méritos del servidor público, a la competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de deberes. Veamos.

“Artículo 243. Los Alcaldes tendrán las atribuciones siguientes:

1. Presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de Presupuesto de Rentas y Gastos.

2. Ordenar los gastos de la administración local, ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.

3. Nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales, cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo que dispone el Título XI.

4. Promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus funcionarios públicos.

5. Ejercer las otras atribuciones que le asigne la ley” (Lo destacado es nuestro).

“Artículo 300. Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento

y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio” (Énfasis suplido).

“**Artículo 303.** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilación serán determinados por la Ley.

Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de méritos.

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa” (La negrita es de este Despacho).

“**Artículo 305.** Se instituyen las siguientes carreras en la función pública conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa.
2. La Carrera Judicial.
3. La Carrera Docente.
4. La Carrera Diplomática y Consular.
5. La Carrera de las Ciencias de la Salud.
6. La Carrera Policial.
7. La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.
8. La Carrera del Servidor Legislativo.
9. Las otras que la Ley determine.

La Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración” (Lo destacado es nuestro).

En este escenario, como lo hemos mencionado en las líneas que anteceden, el demandante no ha acreditado estar amparado en el sistema de

Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral. Por tal motivo, para desvincular del cargo al ex servidor público bastaba con notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio de los correspondientes recursos de reconsideración y apelación, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, y así poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, ya que, reiteramos, en este caso la remoción del ahora demandante encuentra sustento en la facultad discrecional **de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus garantías judiciales**; por lo que solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por el Tribunal.

En ese sentido, la Alcaldía de Panamá en su informe de conducta ha señalado lo siguiente:

“Es preciso señalar que el señor ALFREDO ABRAHAM MELGAR DE LEÓN, no mantenía expediente que acredite una condición especial de salud manifestada por él, en la Sección de Bienestar Laboral, de la Dirección de Recursos Humanos, ni está acreditada (sic) a la Carrera Administrativa” (Cfr. foja 45 del expediente judicial)

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis **se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley**, puesto que en **el considerando del acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución**; es decir, que la autoridad nominadora **sustentó a través de elementos fácticos jurídicos** que la desvinculación del ahora demandante **no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga**. Tal como se desprende del informe de conducta.

Por último, en cuanto al reclamo que hace el actor en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Alfredo Abraham Melgar De León**, sería necesario que éste 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 veinticuatro (24) de julio de dos mil quince (2015), que en su parte pertinente dice así:

“...en consecuencia, **el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de 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, **sólo prosperará en el caso que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso**, que lo haya dispuesto de manera expresa...” (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No.1426 de 13 de mayo de 2020**, emitido por la Alcaldía de Panamá, así como su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

IV. Pruebas.

4.1 Se **objeta** los documentos visibles a fojas **11, 12-13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25-26 y 29 a 38** del expediente judicial, toda vez que, aún cuando los mismos sean auténticos y/o originales, estos no guardan relación con el proceso que se analiza.

Decimos esto, porque la situación bajo examen, está dirigida a que se declare nula, por ilegal, **el Decreto de Personal No.1426 de 13 de mayo de 2020, emitido por el Alcalde del Distrito de Panamá**, mediante el cual, se dejó sin efecto el nombramiento de **Alfredo Abraham Melgar De León**, del cargo de Asistente de Información y Relaciones Públicas en la Dirección de Comunicaciones y Relaciones Públicas de esa entidad; por lo que tal información

aportada carece de eficacia procesal, ya que en nada corrobora la nulidad del acto acusado (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

Por esa razón, estimamos que se aplica lo indicado por la Sala Tercera en el **Auto de 28 de enero de 2015**, que señala:

“No se admiten como pruebas presentadas por la actora, **por ser inútiles**, los documentos visibles a fojas 13-20, **ya que no son necesarios para el pronunciamiento del fallo**:

Sobre este punto el autor Jairo Parra Quijano en su obra ‘Manual de Derecho Probatorio’, Editorial ABC, Edición Décimo Octava, 2011, pág 148, indica lo siguiente con respecto al concepto de la inutilidad de la prueba:

‘...En términos generales, se puede decir que la prueba es **inútil cuando sobra, por no ser idónea, no en sí misma, sino con relación a la utilidad que le debe prestar al proceso**, ya que éste sólo puede recaudar las pruebas necesarias para el pronunciamiento del fallo...’ (El destacado es nuestro).

4.2 Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General