

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 156

Panamá, 18 de enero de 2022

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

Alegato de Conclusión.

El Licenciado Orlando Xavier Avila Rivas, actuando en nombre y representación de **Miguel Ángel Justiniani Lawson**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 539 de 10 de septiembre de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, 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 número 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley número 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo 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 al actor en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

I. **Antecedentes.**

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye el **Decreto de Personal No. 539 de 10 de septiembre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Miguel Ángel Justiniani Lawson**, del cargo de Asistente Ejecutivo I, que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con la mencionada medida, el accionante interpuso un recurso de reconsideración el cual fue decidido a través del **Resuelto No. 1124 de 24 de octubre de 2019,**

que mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal; pronunciamiento que le fue notificado al actor el 25 de octubre de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 12-19 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 23 de diciembre de 2019, **Miguel Ángel Justiniani Lawson**, a través de su apoderado judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene su reintegro al cargo que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

A fin de sustentar su pretensión, el abogado del actor indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“La actuación demandada se emitió con prescindencia absoluta del debido proceso, con violación al derecho de legítima defensa y al principio de legalidad. Toda vez, que el Código Electoral establece el procedimiento mediante el cual el Ministerio de Seguridad Pública, previo procedimiento y autorización del Tribunal Electoral podría destituir a MIGUEL JUSTINIANI. Procedimiento que no se realizó” (Lo destacado es de la fuente) (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

## **II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.**

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista 324 de 29 de marzo de 2021**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observó que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los razonamientos ensayados por el accionante con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Así las cosas, como quiera que la presente demanda versa sobre la supuesta violación al debido proceso legal; consideramos oportuno realizar una sucinta anotación sobre el alcance de este principio.

En este sentido, debemos **destacar** que en la esfera administrativa, la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley No. 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 aludida ley nos brinda la definición del “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 Hoyos<sup>1</sup> manifiesta que: *“el debido proceso legal es una institución instrumental que engloba una amplia gama de protecciones y dentro de la cual se desenvuelven diversas relaciones, por lo que decimos que es compleja, sirve de medio de instrumento para que puedan defenderse efectivamente y satisfacerse los derechos de las personas, las cuales, en ejercicio de su derecho de acción, formula pretensiones ante el Estado para que éste decida sobre ellas conforme a derecho.”*

Vale la pena además, **resaltar** lo anotado al respecto por el autor Ossa Arbeláez<sup>2</sup>, quien explica 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, indicando que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, como lo son: el

<sup>1</sup> Obra: El Debido Proceso, Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996, Pág. 55

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

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.

### 2.1 De la facultad discrecional de la Autoridad Nominadora.

Una vez resaltado lo anterior, este Despacho se opone a los argumentos expresados por el actor, 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 público mediante un concurso de méritos; condición en la que se ubicaba, **Miguel Ángel Justiniani Lawson**, en el Ministerio de Seguridad Pública (Cfr. fojas 11 y 12-19 del expediente judicial).

En ese escenario, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Miguel Ángel Justiniani Lawson**, no acreditó que accedió a la posición que ocupaba en la entidad demandada a través de un concurso de méritos ni que se encontrara amparado por algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral, de ahí que fuera desvinculado del cargo que ocupaba con sustento en el artículo 629 (numerales 3 y 18) del Código Administrativo que consagra la facultad discrecional del Presidente de la República para remover a los servidores públicos de su elección, salvo los que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción, ello sujeto al artículo 184 (numeral 6) de la Carta Magna.

Los artículos en referencia, señalan lo siguiente:

- **Constitución Política**

“Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

...

6. Nombrar, con arreglo a lo dispuesto en el Título XI, a las personas que deban desempeñar cualesquiera cargos o empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación.

...” (Lo destacado es nuestro).

- **Código Administrativo**

“**Artículo 629.** Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

...  
**3.** Dirigir la acción administrativa nombrando y removiendo sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración.

...  
**18. Remover los empleados de su elección**, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.”  
 (Lo destacado corresponde a este Despacho).

Por tal motivo, para desvincular del cargo al ex servidor público **no era necesario invocar causal alguna**; ya que bastaba con notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa.

Tal como se desprende de la lectura de la disposición legal citada, la facultad que detenta el Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, para remover o destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre remoción, **no requiere para su ejercicio que concurren determinados hechos, configuración de causales, o el agotamiento de ningún trámite, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus derechos o a los principios del debido proceso y estricta legalidad**; por lo que solicitamos dichos cargos de infracción sean desestimados por el Tribunal.

Sobre el particular, la jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera, ha expuesto<sup>3</sup> que el **derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una ley formal de carrera**, o se adquiere a través de una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. **Si no es así, el cargo queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.**

En esa línea de pensamiento, debemos señalar que nuestra Constitución Política se refiere al tema en su Título XI, denominado “LOS SERVIDORES PÚBLICOS”, indicando en sus artículos 300 y 302 lo citado a continuación:

---

<sup>3</sup> Obsérvese Sentencia 22 de diciembre de 2014; de 12 de enero de 2015; de 31 de agosto de 2018, entre muchas otras más.

**“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.”** (El resaltado es nuestro).

**“Artículo 302:** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantías y jubilaciones 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.” (El resaltado es nuestro).

En concordancia con lo anterior, el artículo 305 de dicho cuerpo normativo instituye 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 Servicio Legislativo.
9. Las otras que la Ley determine.

De igual forma, dispone que la Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración.

Lo hasta aquí expuesto, fácilmente nos permite colegir que todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del Gobierno, a través de un mecanismo distinto al concurso de

méritos, o, que una vez ingresado, no se haya incorporado a alguno de los regímenes de Carrera contenidos en la Ley, **no posee el derecho de gozar de estabilidad en el cargo.**

En consecuencia, como quiera que, **Miguel Ángel Justiniani Lawson**, era un funcionario **que no ingresó a su posición** mediante un concurso de méritos, ni mucho menos formaba parte de otra de las carreras enunciadas en los párrafos anteriores, es evidente que no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, inherente a los funcionarios de carrera.

En este sentido, la desvinculación del cargo que ocupaba, **Miguel Ángel Justiniani Lawson**, se fundamentó, tal como se observa en uno de los actos administrativos acusados de ilegal, en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, ya que el hoy demandante **no se encontraba amparado por el derecho a la estabilidad en el puesto**, prerrogativa inherente de los de servidores públicos de carrera.

Lo anterior es así, toda vez que de la parte motiva de la Resolución No. 481 de 11 de diciembre de 2020, es decir, el acto confirmatorio, se desprende lo siguiente

“...

**Efectuada una revisión minuciosa de su (sic) expediente laboral del funcionario, confirmamos que no consta ninguna documentación o elemento probatorio que nos permita concluir que el mismo haya sido incorporado al cargo de Asistente Ejecutivo I, mediante un sistema de méritos.**

De ahí que, es totalmente viable su desvinculación antes de realizar este proceso, porque la normativa lo permite y fue lo que ocurrió en el presente caso, toda vez que el Presidente de la República y la autoridad nominadora del Ministerio de Seguridad Pública, desplegaron su facultad discrecional, de poder escoger entre las opciones que permite la norma, eligiendo la que consideramos más conveniente. Esta facultad discrecional permite a quien se le atribuye, por mandato expreso de la norma, escoger una opción entre diferentes supuestos de hecho” (lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

A fin de profundizar un poco más en lo hasta aquí anotado, nos permitimos traer a colación la Sentencia de treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciocho (2018), proferida por la Sala Tercera, que, en un caso similar al que hoy ocupa nuestra atención, esbozó lo siguiente:

**“Es de lugar destacar que, no se observa en el expediente que la parte actora haya pasado por algún procedimiento de selección de personal, por medio de concurso de méritos, para**

adquirir la posición que ocupaba, por lo que se trata de un servidor público de libre nombramiento y remoción, quedando su cargo bajo la potestad discrecional de la Administración, y no requiriendo un procedimiento administrativo sancionador para removerlo.

Aunado a lo anterior, debemos advertir que las evaluaciones de desempeño realizadas al funcionario y que constan en el expediente no responden a un concurso de méritos para ocupar un cargo, sino al desempeño mostrado para el periodo contratado, por lo que no debe confundirse como una evaluación que busca calificar su desempeño como aspirante al cargo que ejercía.

En este sentido, **la remoción y desvinculación del cargo de la demandante se fundamenta**, tal como se observa en el acto administrativo demandado, **en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora**, ya que el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, derecho inherente de los de servidores públicos de carrera. En estos casos la Administración puede ejercer la facultad de resolución 'ad nutum', es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad." (El resaltado es nuestro).

En este marco, es importante anotar que a la accionante **se le respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa, tal como consta en el expediente judicial.**

Por otro lado, debemos señalar, que en la esfera administrativa **se cumplió con el principio de debida motivación**, y es que, tal como se aprecia en el acto objeto de reparo, y su confirmatorio, se indicaron claramente las razones por las cuales se dejó sin efecto el nombramiento de **Miguel Ángel Justiniani Lawson**, del cargo que ocupaba en el **Ministerio de Seguridad Pública**, y el fundamento de derecho que amparaba tal decisión, cumpliéndose de esta forma lo establecido en el artículo 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 2000, que establece:

**"Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:**

1. Los que afecten derechos subjetivos;
2. Los que resuelvan recursos;
3. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o dictamen de organismos consultivos; y
4. Cuando así se disponga expresamente por la ley."

Por tanto, reiteramos que en el expediente judicial puede constatarse que en la esfera administrativa, se motivó en debida forma y se consignaron las razones por las cuales se dejó sin efecto el nombramiento del actor, observando los presupuestos establecidos en el precitado artículo, pues, por una parte, se realiza la debida explicación jurídica acerca de los circunstancias que llevaron a la autoridad nominadora a removerla de la administración pública; y por la otra, se señalan los motivos fácticos y jurídicos que apoyaron la decisión (Cfr. fojas 11 y 12-19 del expediente judicial).

Por último, en cuanto a los señalamientos que hace el actor, en torno al Fuero Electoral que aduce, considero oportuno resaltar lo indicado por el Ministerio de Seguridad Pública, en la Resolución 1124 de 24 de octubre de 2019 en la que indicó lo siguiente:

“... Con relación al planteamiento sobre la presunta violación al Fuero Electoral que gozaba el recurrente al momento de su destitución, debemos mencionar que, si bien es cierto el servidor público JUSTINIANI LAWSON, presentó como prueba documental en su Recurso de Reconsideración, copia simple de certificación expedida por la Secretaría General del Tribunal Electoral, estableciendo que goza de Fuero Electoral hasta el 27 de octubre de 2019, la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en su artículo 140, hace especial, explícita y directa referencia a la validez probatoria de las copias simples dentro de cualquier solicitud o recurso a sustentar detallando que:

‘...En el caso de la prueba de facsímil y las copias, la entidad pública respectiva deberá asegurarse de su autenticidad, confrontándolas con su original en un periodo razonable después de su recepción, o por cualquier otro medio que considere apropiado’.

En este mismo orden de ideas, el Código Judicial es cónsono con los requerimientos para la presentación de documentos y certificaciones simples durante las instancias probatorias señalando que:

‘Artículo 833. Los documentos se aportan al proceso en originales o en copias, de conformidad con lo dispuesto en este Código. Las copias podrán consistir en transcripción o reproducción mecánica, química o por cualquier otro medio científico. Las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario encargado de la custodia del original, a menos que sea compulsadas del original o en copia autenticada en inspección judicial y salvo que la ley disponga otra cosa’.

Por lo tanto, la Legislación Panameña es clara al requerir que las copias presentadas durante la correspondiente instancia probatoria sean autenticadas para el valor procesal que dicha instancia,

requiere, por lo que se puede establecer que el recurrente no sometió a consideración de esta Institución de Seguridad Pública, los elementos de prueba debidamente autenticados por la entidad encargada de la custodia legal de los mismos haciendo que su desvinculación quedara efectivamente sujeta a la discrecionalidad del señor Presidente de la República y de la autoridad nominadora de este Ministerio, como ya se ha establecido anteriormente.

... (Lo destacado es de la fuente) (Cfr. fojas 17 y 18 del expediente judicial).

### III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por el accionante para demostrar a la Sala Tercera 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 de la Resolución **de diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**, se confirmó el **Auto de Pruebas No. 305 de tres (3) de junio de dos mil veintiuno (2021)**, en el sentido de admitir a favor del demandante los documentos visibles a fojas 9-10 del expediente judicial.

Por otra parte, se admitió la **prueba aducida por este Despacho** consistente en la copia autenticada del expediente administrativo de personal de **Miguel Ángel Justiniani Lawson**, misma que fue solicitada a través del **Oficio No. 3084 de 27 de diciembre de 2021**; y que a la fecha de la elaboración de este escrito, no ha sido remitida al Tribunal (Cfr. foja 91 del expediente judicial).

Como puede observarse, **el recurrente se ha limitado a aducir como medios de pruebas aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción y otros que no añaden algún elemento probatorio tendiente a acreditar que carece de validez**; por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, el accionante no asumió en forma adecuada **la carga procesal a la que se refiere 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 esa alta Corporación de Justicia en su **Resolución de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, señalando en torno al mismo, 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 784 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:**

...  
**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 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.**

...” (Énfasis suplido).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que el actor cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por el Licenciado Orlando Xavier Avila Rivas, actuando en nombre y representación de **Miguel Ángel Justiniani Lawson**, esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No. 539 de 10 de septiembre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.**

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
 Rigoberto González Montenegro  
 Procurador de la Administración

  
 María Lilia Urriola de Ardila  
 Secretaria General