



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 29 de marzo de 2021

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

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 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.

**Contestación de la demanda.**

**Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: "***La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...***", con el propósito 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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 12-19 del expediente judicial).

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

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

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

El apoderado especial del actor refiere como normas vulneradas las siguientes:

**A. Los artículos 270 (numeral 1) y 279 del Código Electoral,** los cuales en su orden señalan que, tendrán fuero electoral los candidatos de elección popular o cargos dentro de los órganos del partido, desde que quede en firme su postulación en el proceso electoral respectivo hasta sesenta (60) días después de la entrega de las credenciales. Agrega que, cuando se trate de candidatos que aspiren a una candidatura de libre postulación, será desde el momento en que quede ejecutoriada la resolución del Tribunal Electoral que les autoriza el inicio del trámite de recolección de firme hasta que quede ejecutoriada la proclamación respectiva; y por último, establece que siempre que medie causa justificada y previa autorización expresa del Tribunal Electoral, los aforados podrán ser despedidos, trasladados, suspendidos u objeto de medidas disciplinarias o laborales, de conformidad con el reglamento interno aplicable (Cfr. fojas 6 y 7 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.**

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto de Personal 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).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante el **Resuelto 1124 de 24 de octubre de 2019**, expedido por el Ministro de Seguridad Pública, que confirmó el acto administrativo anterior. Dicho acto le fue notificado al accionante el 25 de octubre de 2019, con lo que quedó 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 especial, 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 a la institución que lo reintegre a las funciones que realizaba antes de su destitución (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).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que no le asiste la razón al demandante**; en cuanto a la carencia de sustento que se indica en la tesis planteada, referente a lo actuado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública** al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas arriba mencionadas.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por el accionante, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en Autos, su desvinculación 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 o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; condición en la que se ubicaba el recurrente en el Ministerio de Seguridad Pública (Cfr. fojas 11, 12-19 del expediente judicial).

En ese contexto, 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 estuviera amparado en el régimen de Carrera Administrativa o de alguna ley especial**, de ahí que fuera desvinculado del cargo que ocupaba con sustento en el **artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo** que consagra la **facultad discrecional del Presidente de la República para remover, en cualquier momento, a los servidores públicos de su elección**, salvo los que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción. 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. Esta norma es del siguiente tenor:

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

...  
**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).

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**

concurran determinados hechos 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 ese Tribunal.

En esa misma línea de pensamientos, consideramos importante indicar, que del contenido de la parte motiva de la Resolución 481 de 11 de diciembre de 2020 (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).

En este sentido, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere con meridiana claridad, que **Miguel Ángel Justiniani Lawson, no ha acreditado estar amparado en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad que alega**, de ahí que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración), haya dejado sin efecto su nombramiento.

Por último, en cuanto a los señalamientos que hace el actor, en torno al de 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 cuando 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).

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 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, pide se desestimen las demás pretensiones del actor.

#### IV. Pruebas.

4.3. Se **objetan** los documentos visibles a fojas 9 y 10 del expediente judicial, toda vez que el demandante pretende introducir elementos cuya valoración corresponde a **la vía gubernativa**.

En ese sentido, es necesario reiterar que el ejercicio probatorio que debe desarrollarse en la vía gubernativa **no puede ser trasladado a la jurisdicción contencioso administrativa**; entre otras razones, debido a que el acto administrativo que se emite en aquella sede; surge, en gran medida, tomando en consideración el accionar de las partes en ese estadio procesal.

El acto que en esta oportunidad se cuestiona, se emitió tomando en consideración el ejercicio procesal que en su momento desplegó el hoy demandante, respondiendo, en ese sentido, el acto objeto de reparo, a **una realidad procesal determinada**, que el recurrente pretende distorsionar a través de la interposición e incorporación de medios de convicción que debieron haber sido presentados y debatidos en la vía gubernativa.

En ese orden de ideas, debemos tener presente que la jurisdicción contencioso administrativa, **no se constituye en una tercera instancia**, así como tampoco se encuentra concebida, para que la misma funja como una fase, posterior a la emisión del acto administrativo, en donde la accionante pueda subsanar las deficiencias técnicas de las que haya podido adolecer en dicha etapa.

Esta jurisdicción, recordemos, está llamada a realizar análisis y valoración técnico jurídico; a través del cual, se puede determinar si la gestión desplegada

por el Estado, cumplió o no, con el debido proceso; **pero siempre teniendo en cuenta las condiciones y circunstancias procesales bajo las cuales se emitió el acto acusado de ilegal**; y esto es así, ya que, si agregamos elementos adicionales, que en su momento la entidad no conoció, evidentemente podríamos estar ante un escenario en donde la decisión adoptada hubiera podido ser distinta; por lo que dicho medio probatorio resulta inconducente, al tenor del artículo 783 del Código judicial, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 783.** Las pruebas deben ceñirse a la materia del proceso y son inadmisibles las que no se refieren a los hechos discutidos, así como las legalmente ineficaces.

**El Juez puede rechazar de plano aquellos medios de prueba prohibidos por la Ley, notoriamente dilatorios o propuestos con el objeto de entorpecer la marcha del proceso; también puede rechazar la práctica de pruebas obviamente inconducentes o ineficaces.”** (Lo resaltado es de este Despacho).

**Aunado a lo anterior**, los documentos que pretende el actor incorporar al proceso **responden a un trámite desarrollado, evaluado y superado en la vía administrativa**, lo cual observamos se hace reiterativo en las pruebas presentadas por el demandante, quien **insiste en practicar pruebas ante el Tribunal sobre temas que son propios de la vía gubernativa, y que se apartan de la discusión en que se fundamenta la acción.**

Al respecto, el Tribunal en el Auto de Pruebas número 96 de 6 de marzo de 2017, expresó:

**“No se admite la prueba...solicitada por la parte actora,...en vista que las pruebas solicitadas por las demandantes...lo que pretenden es que se entren a conocer aspectos propios del procedimiento gubernativo y que guardan estrecha relación con los motivos por los cuales se desarrollaron los procesos en la esfera administrativa, por tanto no se puede utilizar esta instancia para debatir cuestiones propias del proceso administrativo, por lo que las mismas resultan ineficaces en esta esfera judicial, tal como lo dispone el artículo 783 del Código Judicial.”** (La negrita es nuestra).

Por tanto, cabe señalar que el autor Hernando Davis Echandía, afirma en su obra que: *“No toda prueba propuesta por la parte debe ser admitida por el juez, para la admisión concreta de cada prueba es indispensable que se cumplan los requisitos intrínsecos de pertinencia, oportunidad y conducencia”* (ECHANDÍA, Hernando Davis. Teoría General de la Prueba Judicial. Tomo 1, Víctor P. de Zavalía Editor. Buenos Aires. 1970. Pág. 3).

4.2. De igual manera, se **objetan** los documentos visibles a foja 9 y 10, toda vez que dichos medios probatorios **datan de fecha posterior a la emisión del acto objeto de reparo**, de ahí que **la apreciación de esos documentos resulten inconducentes e ineficaces para desvirtuar la legalidad del decreto de personal acusado**, al tenor de lo consagrado en el artículo 783 del Código Judicial, recalcando así que en nuestro ordenamiento jurídico **rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, el cual le otorga a éstos fuerza probatoria y veracidad**, por lo tanto, que consideramos fundamental que al momento de rebatir la legitimidad de los mismos, **sea con sustento en elementos probatorios existentes previo a la expedición del acto acusado; ya que mal puede devenir en ilegal, una resolución con base a elementos posteriores a su expresión.**

En ese sentido, la Sala Tercera mediante la Sentencia de 8 de enero de 2015, se pronunció de la siguiente manera:

“ ...

Por otro lado, en cuanto al **padecimiento de enfermedades crónicas en torno a las cuales la Ley 59 de 2005 establece un fuero de enfermedad**, debemos indicar que la Sala se ha visto obligada a subsanar la falta de conformación de una comisión interdisciplinaria a la cual la norma ha otorgado la facultad exclusiva para certificar la condición de salud y el padecimiento de enfermedades crónicas, admitiendo que el funcionario afectado simplemente deba acreditar tal condición mediante un diagnóstico emitido por médico idóneo; **sin embargo, se comprueba en el proceso que la condición de paciente de hipertensión arterial, diabetes Mellitus, tipo 2, dislipidemia fue acreditada en**

fecha posterior a la emisión del acto impugnado. Tal circunstancia permite concluir que al momento de la destitución la entidad no contaba con la prueba fehaciente o idónea sobre la condición de salud del funcionario.

De tal manera, no es posible alegar este cargo de infracción contra el acto impugnado y en vista de ello quedan desvirtuadas las infracciones alegadas contra el mismo y en su lugar, **la Sala considera que la acción de remoción se enmarca dentro de las facultades legales atribuidas a la autoridad nominadora**, razón por la cual se procede a negar las pretensiones del demandante." (La negrita es nuestra).

4.3 Se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal que reposa en la entidad demandada.

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

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 1154-19