

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1063

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 15 de octubre de 2020

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

El Doctor Carlos Ayala Montero, actuando en nombre y representación de **Danilo Enrique Becerra**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal 692-2018 de 2 de enero de 2018, emitido por el **Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**Alegato de Conclusión**

**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 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 Decreto de Personal 692 de 2 de enero de 2018, dictado por la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestres**, mediante la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Danilo E. Becerra**

**B.**, del cargo de Asistente Administrativo, que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración y apelación respectivamente, los cuales fueron decididos mediante la **Resolución OIRH-812 de 16 de enero de 2018**, y la **Resolución JD-48 de 26 de julio de 2018**, mediante las cuales se confirmó el acto administrativo anterior (Cfr. fojas 53, 55 – 56, 58 - 61 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 14 de septiembre de 2018, **Danilo Enrique Becerra Delgado**, 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 a la institución que lo reintegre a las funciones que realizaba antes de su destitución en iguales condiciones y salario (Cfr. fojas 2 - 3 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 Fiscal 710 de 20 de agosto de 2020**, 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.

En efecto, debemos destacar que lo anterior encuentra su sustento en que la desvinculación del demandante 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 **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre; y no como consecuencia de una sanción disciplinaria como equivocadamente pretende hacer ver el actor** (Cfr. fojas 53, 55 – 56, 58 - 61 del expediente judicial).

Al respecto, debemos **reiterar** que la jurisprudencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, ha expuesto **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, la disposición del cargo público queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.**

En esa línea de pensamiento, traemos a colación lo indicado en la vista de contestación cuando señalamos que nuestra Constitución Política se refiere a éste tema en su Título XI, denominado “LOS SERVIDORES PÚBLICOS”, indicando en sus artículos 300 y 302 lo citado a continuación:

**“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, también es importante recordar que 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, estipula 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 esa misma línea de pensamiento, **reiteramos** que Danilo Enrique Becerra Delgado **era un funcionario que no ingresó a su cargo mediante un concurso de méritos, ni mucho menos formaba parte de otra de las carreras enunciadas en párrafos anteriores, por lo que, es evidente que el mismo no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, inherente a los funcionarios de carrera.**

En este sentido, hacemos **énfasis** en que la remoción y desvinculación del cargo del demandante se fundamentó, tal como se observa en uno de los actos administrativos demandados, 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 cargo,** derecho inherente de los de servidores públicos de carrera. En estos casos, la Administración puede ejercer la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en su propia voluntad y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

A fin de profundizar un poco más en lo hasta aquí anotado, nos permitimos traer a colación la Sentencia de 31 de agosto de 2018, proferida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que, en un caso similar al que hoy ocupa nuestra atención, esbozó:

“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 de lo antes expuesto, es importante reafirmar que al accionante **se le respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa, tal como consta en expediente judicial.**

Adicionalmente, resaltamos que el hoy demandante tuvo pleno acceso en la vía gubernativa a la tutela de todos sus derechos; toda vez que una vez emitida la resolución objeto de reparo, se le otorgó la oportunidad procesal de presentar los recursos de reconsideración y de apelación en su contra, mismos que, una vez decididos, le permitieron

acudir a la vía jurisdiccional a presentar la demanda que ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 53, 55-56, 58-61 del expediente judicial).

Por último, en lo que respecta a la supuesta enfermedad crónica a la que hace referencia el demandante, debemos resaltar lo indicado en el Informe de Conducta de la entidad demandada, a saber:

“En cuanto a la condición de salud señalada por el recurrente, no observamos en su expediente, constancias médicas, previas a la destitución....”  
(Cfr. foja 55 del expediente judicial).

Lo anterior permite concluir, que contrario a lo indicado por el actor, en el expediente de personal **no constaba documento alguno** que acreditara el padecimiento de enfermedad alguna, y mucho menos que ese supuesto padecimiento causa algún grado de discapacidad laboral.

Lo expuesto hasta aquí, no hace más que corroborar que la entidad demandada actuó con estricto apego a la normativa que regula la materia, por lo que no se ha vulnerado el principio del debido proceso, como de manera equivocada lo asevera el recurrente, razón por la cual solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por la Sala Tercera.

### **III. Actividad Probatoria.**

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los elementos probatorios promovidos** por el actor 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 Prueba 220 de 15 de septiembre de 2020**, solo se admitieron los siguientes documentos:

“1. Copia autenticada del Escrito de Sustentación del Recurso de Reconsideración de 4 de enero de 2018, interpuesto por **DANILO BECERRA** contra el Resuelto de Personal No. 692-2018 de 2 de

enero de 2018, dictado por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (fojas 11-12).

2. Original de recibido del Escrito de Solicitud de Copias Autenticadas, presentado por el Licenciado Carlos Ayala Montero ante la referida Autoridad (foja 13).

Se admite **como prueba presentada por la parte accionante**, el documento público que consiste en la copia autenticada de la Certificación CR-SO-HRCH-326-2011 de 31 de agosto de 2011, expedida por la Coordinación Regional del área Este de Salud Ocupacional de la Caja de Seguro Social, visible a foja 16, de conformidad con lo establecido en los artículos 833 y 842 del Código Judicial.

Se admiten **como prueba aducida por la parte demandante**, en base a lo dispuesto en los artículos 833 y 842 del Código Judicial, los siguientes documentos públicos:

1. Copia autenticada del Resuelto de Personal No. 692-2018 de 2 de enero de 2018, proferido por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, con la debida constancia de su notificación (fojas 53-54).
2. Copia autenticada de la Resolución No. JD-48 de 26 de julio de 2018, emitida por la Junta Directiva de dicha Autoridad (fojas 58—61).

Se admite **como prueba presenta y aducida por la parte actora**, la copia autenticada de la Resolución No. OIRH-812 de 16 de enero de 2018, emitida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, que consta a fojas 14-15 y 55-56, de conformidad con lo establecido en los artículos 833 y 842 del Código Judicial.

...” (Cfr. fojas 76 y 77 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió la **prueba aducida por este Despacho** consistente en la copia autenticada del expediente administrativo, misma que fue solicitada a través del **Oficio 1876 de 25 de septiembre de 2020** por la Sala Tercera; y remitido por la entidad demandada al Tribunal mediante **la Nota 1503OIRH/DG de 7 de octubre de 2020**; del cual se



puede constatar que las actuaciones de la entidad fueron emitidas conforme a derecho.

Como puede observarse, el recurrente se han limitado a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la demanda, y otros que no añaden algún otro elemento probatorio tendiente a acreditar que el acto acusado carezca de validez; por lo 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 Sentencia 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 pudieran 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 corresponde a esta 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 debe 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 Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, se infiere la importancia que tienen que quien demanda la nulidad de un acto administrativo cumplan 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 acción presentada por Doctor Carlos Ayala Montero, actuando en nombre y representación de **Danilo Enrique Becerra**, esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto de Personal 692-2018 de 2 de enero de 2018**, emitido por el **Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de los accionantes.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**



Rigoberto González Montenegro

**Procurador de la Administración**



Mónica I. Castillo Arjona

**Secretaria General**

Expediente 1212-18