

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1126

Panamá, 22 de octubre de 2020

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

El Licenciado Luis Antonio López Navarro, quien actúa en representación de Rosa Berly Rodríguez Bonaga, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución MSL 02-2019 de 27 de agosto de 2019, emitida por el Alcalde Municipal de San Lorenzo, provincia de Chiriquí, su acto confirmatorio y 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 a la actora en lo que respecta a su pretensión.

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

I. **Antecedentes.**

Según las constancias procesales, el acto acusado en la presente causa es la Resolución MSL 02-2019 de 27 de agosto de 2019, emitida por el Alcalde Municipal de San Lorenzo, Horconcito, provincia de Chiriquí, mediante la cual se resolvió lo siguiente:

" ...

RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO:** Ordenar la Destitución de la Jueza de Paz del Corregimiento de San Juan, señora ROSA BERLY RODRÍGUEZ BONAGA, con cédula 4-187-115, cumpliendo con lo estipulado por la

Comisión Técnica Distrital del Distrito de San Lorenzo fundamentada en el artículo 74 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Que la destitución de la Jueza de Paz de Corregimiento de San Juan, ROSA BERLY RODRÍGUEZ BONAGA es a partir del 30 de agosto de 2019.

**ARTÍCULO TERCERO:** Enviar copia a la Comisión Técnica Distrital del Distrito de San Lorenzo al Departamento de Tesorería Municipal y a la Contraloría General.

..." (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la demandante interpuso un recurso de reconsideración, y advierte que no se le ha dado respuesta, por lo que requirió al Tribunal, le solicite a la institución demandada, la certificación del Silencio Administrativo, con base al artículo 46 de la Ley 135 de 1943 (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

El 26 de diciembre de 2019, Rosa Berly Rodríguez Bonaga, actuando por medio de apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, Resolución MSL-02-2019 de 27 de agosto de 2019, emitida por el Alcalde Municipal de San Lorenzo, provincia de Chiriquí; y que se ordene su reintegro al cargo de Juez de Paz del corregimiento de San Juan, distrito de San Lorenzo, provincia de Chiriquí (Cfr. fojas 2-10 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 635 de 4 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 observa que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por la actora con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Al sustentar su pretensión, el abogado de la recurrente señaló lo siguiente:

" ...

Se desprende del artículo transcrito que nuestra representada debió, para su selección para Juez de Paz pasar por un procedimiento de

selección ante la Comisión Técnica Distrital, mal podría contradecirse el señor Alcalde al manifestar como lo hace en su resolución, que la señora RODRIGUEZ BONAGA, no cumplió a cabalidad con las capacitaciones y el proceso de selección, que como es visto, en todo momento las funciones de estas (Sic) Comisiones Técnicas Distritales, deben ser supervisadas por la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos del Ministerio de Gobierno, proceso que nunca se realizó, a la emisión de este fallo ilegal; pues en primer lugar nunca se llevó a cabo alguna investigación o procedimiento disciplinario en contra de mi representada, y muchos menos, se le informó (Sic) a la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos como establece la misma Ley de proceso disciplinario alguno, esto es porque nunca existió alguno...

...

El acto ilegal recogido en la Resolución MLS-No. 02-2019 de 27 de agosto de 2019, viola de manera directa el artículo 73 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, toda vez que no se resguarda en el pliego de esta norma, pues como hemos indicado anteriormente nunca se le permitió a mi cliente defenderse de la supuesta investigación que se llevó a cabo, que dio origen al supuesto informe que originó a Resolución No. 01 de 08 de julio de 2019, de la Comisión Técnica Distrital del Distrito de San Lorenzo, la cual a la fecha de la presentación de esta demanda de Plena Jurisdicción mi mandante no conoce, no la ha visto y por ende no se le notificó de la misma, ni fue escuchada en ningún proceso; tal y como debió ser y veremos más adelante.

...

Se produce una interpretación errónea del artículo No. 74 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, en la Resolución atacada de ilegal por cuanto en la misma se refiere que se le sanciona a mi representada en materia disciplinaria por no mantener la Alcaldía actas de nombramiento, posesión del cargo y por supuestamente no existir tampoco en dichos archivos el certificado de capacitación de mecanismos Alternos en Resolución de Conflictos y la Idoneidad ética; **como si fuera responsabilidad de nuestra representada** que no consten en dichos archivos dicha información y se procede inadecuadamente a sancionarla con la destitución.

...

Si fuese cierto, cosa que no lo es, pues con la Reconsideración que no contestó el Honorable Alcalde, se incorporó toda la información 'que no existía en el archivo', de haber realizado la Comisión Técnica Distrital una investigación hubiese corroborado con las instituciones que arriba detallamos esta información sobre capacitación e idoneidad, pues en dichos despachos también deben constar.

...

Se viola en el acto demandado de forma directa por omisión el artículo 75, pues que se desconoce la necesidad de toda persona procesada disciplinariamente a ejercer su derecho de defensa; y que como es visto para la emisión de dicha resolución ilegal nunca se llevó a cabo proceso disciplinario alguno como se entiende en la misma.

...

La Resolución MLS 02-2019 de 27 de agosto de 2019, viola de forma directa por omisión el artículo 76, pues al desconocer el contenido de dicha norma proceden su justificación a destituir a mi representada, que como es visto no viola ninguno de los numerales transcritos del artículo y lo que se realiza es una interpretación errónea o una indebida aplicación de la misma.

..." (Cfr. fojas 6 a 9 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría reitera lo ya expuesto en su vista de contestación, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a **Rosa Berly Rodríguez Bonaga**.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la demandante, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su remoción fue como consecuencia del incumplimiento de los requisitos ordenados y exigidos por el artículo 15 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, mismo que señala lo siguiente:

"...

#### Capítulo IV

##### Requisitos, Selección y Nombramiento del Juez de Paz y del Mediador Comunitario.

##### Sección 1.a Requisitos para el Cargo.

**Artículo 15.** Para ser juez de paz se requiere:

1. Ser de nacionalidad panameña.
2. Ser mayor de treinta años.
3. Ser abogado en aquellos municipios metropolitanos y urbanos; y en los municipios semiurbanos y rurales, haber culminado educación media.
4. Haber aprobado previamente el curso de formación inicial al cargo brindado por la Procuraduría de la Administración.
5. Poseer estudios en Métodos Alternos de Resolución de Conflictos o Mediación Comunitaria.
6. Ser residente, preferiblemente, en el corregimiento respectivo, durante los dos años anteriores a su postulación.
7. Ser postulado por la comunidad o una organización social del respectivo municipio.

8. No haber sido condenado por casos de violencia doméstica.

9. No haber sido condenado por delito doloso en los diez años anteriores a su designación.

10. Tener idoneidad ética, de acuerdo con el procedimiento aprobado por la Comisión Técnica Distrital..."

En ese contexto, es pertinente advertir lo que en el informe de conducta la entidad demandada expresó, en cuanto al incumplimiento de los requisitos antes citados para ocupar el cargo de Juez de Paz. Veamos.

"...

... ya que dicha funcionaria no cumplía con los requisitos ordenado y exigidos por el artículo 15 de la Ley No. 16 de 17 de junio de 2016, toda vez que el Alcalde anterior y la Junta Técnica Distrital anterior, no examinaron, ni tuvieron el cuidado de revisar que la misma no era competente para desempeñar el cargo, ni estaba legalmente nombrada, adicional que su nombramiento no fue publicado en la Gaceta Oficial.

..." (Cfr. fojas 59 y 60 del expediente judicial).

Así mismo, se señala en el citado informe de conducta, que no es cierto que la señora **Rosa Berly Rodríguez Bonaga**, haya pasado por todo el proceso de selección que exige la citada **Ley 16 de 17 de junio de 2016**, toda vez que la Comisión Técnica Distrital que se instauró mediante la Resolución 1 de 8 de julio de 2019, **determinó que la entonces Juez de Paz, no cumplía con los requisitos exigidos para desempeñar ese cargo, aunado a que en el expediente de personal de Recursos Humanos, no había constancia original de su acta de nombramiento, ni de su toma de posesión, razón por la cual, esa Junta Técnica cumpliendo con lo ordenado en el artículo 74 de la citada excerta legal, emitió su concepto al Alcalde del Municipio de San Lorenzo, advirtiendo que el nombramiento de la demandante era ilegal** (Cfr. foja 60 del expediente judicial).

Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública, el Alcalde del Municipio de San Lorenzo, sometió su decisión a lo expresado por la Comisión Técnica Distrital, cuando advierte, entre otras cosas, que la señora **Rosa Berly Rodríguez Bonaga, no cumplía con los requisitos para desempeñar el cargo de Juez de Paz, ni mucho menos que la misma haya pasado por todo el proceso de selección.**

Ello es así, en virtud de lo contenido en el artículo 27 (numeral 2) de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, en el que se establece que dentro de las funciones principales de la Comisión Técnica Distrital está, entre otras: *"2. Evaluar el desempeño de los jueces de paz"*, aunado a que la mencionada comisión, es la encargada de dictar el reglamento interno modelo de funcionamiento; el procedimiento de selección y el procedimiento ético disciplinario de los jueces de paz, tal como se indica en la citada norma.

En ese orden de ideas, el artículo 28 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, establece que la Comisión Técnica Distrital, es la encargada de determinar el procedimiento para verificar la idoneidad ética y académica exigida como requisito para ser Juez de Paz; y que sus decisiones deberán estar basadas en los principios de transparencia y adoptados por consenso y, en caso de no lograrse, se adoptará con el voto de la mayoría de los miembros.

Y es que, la citada Comisión Técnica Distrital, está conformada según el artículo 26 de la Ley "Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz", por los siguientes miembros:

**"Artículo 26.** La Comisión Técnica Distrital estará integrada por:

1. Un representante de la Junta Comunal del corregimiento de que se trate.
2. Un representante del Concejo Municipal del respectivo distrito.
3. Dos representantes de las organizaciones de la sociedad civil organizada con presencia en el corregimiento o, en su defecto, en el distrito con trayectoria de labor comunitaria.
4. Un representante de la Defensoría del Pueblo."

Lo expresado hasta aquí, evidencia que la decisión del Alcalde del Municipio de San Lorenzo, para desvincular del cargo de Juez de Paz a la señora **Rosa Berly Rodríguez Bonaga**, no se dio de manera inconsulta, ni antojadiza, ni mucho menos ilegal, toda vez que, tal y como lo hemos advertido, la Comisión Técnica Distrital en ejercicio de sus funciones estableció que la prenombrada no cumplía con los requisitos para desempeñar ese cargo.

Bajo la premisa anterior, es necesario tener presente, que el Alcalde de San Lorenzo con fundamento en el artículo 74 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, que advierte que: *"El Alcalde podrá destituir al juez de paz siempre que cuente con el concepto favorable de la Comisión"*,

decidió emitir la Resolución MSL 02-2019 de 27 de agosto de 2019, acusada de ilegal, y destituir del cargo de juez de paz a la señora Rosa Berly Rodríguez Bonaga.

En ese sentido, y contrario a lo expresado por la accionante, al establecer que su destitución fue consecuencia de una medida disciplinaria, dentro de un procedimiento disciplinario, y en la que le vulneraron su derechos a la defensa, esta Procuraduría es del criterio, que su desvinculación obedeció al incumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 16 de 17 de junio de 2016, para ostentar dicho cargo; y en la que, la Comisión Técnica Distrital, al investigar y valorar el contenido del expediente de personal de la recurrente, se percató de tal situación, procediendo a emitir su evaluación al Alcalde del distrito de San Lorenzo.

Consta además, que la parte actora, recurrió mediante un recurso de reconsideración la Resolución MSL 02-2019 de 27 de agosto de 2019, acusada de ilegal, mismo que fue presentado de manera extemporánea, por lo que mal puede alegar violación al debido proceso o derecho a la defensa (Cfr. fojas 34, 46 y 47 del expediente judicial).

La situación jurídica planteada permite establece que el Alcalde Municipal de San Lorenzo, provincia de Chiriquí, al emitir la resolución, acusada de ilegal, no incumplió con lo dispuesto en los artículos 27, 73, 74, 75 y 76, ni algún otro de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, por lo que no se puede advertir una vulneración a los principios del debido proceso, de legalidad, ni de transparencia que deben imperar en todos los actos que expida la Administración Pública, tal y como lo pretende hacer ver la demandante.

La doctrina también destaca los planteamientos del jurista Olguín Juárez, de quien el Doctor Santofimio hace referencia en su obra y señala que: *“Los actos son válidos cuando han sido emitidos en conformidad a las normas jurídicas, cuando su estructura consta de todos los elementos que les son esenciales... es decir la validez supone en el acto la concurrencia de las condiciones requeridas por el ordenamiento jurídico.”* (OLGUIN JUÁREZ, Hugo A., Extinción de los actos administrativos; revocación, invalidación y decaimiento. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1961, pág. 21).

### III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por la demandante 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 Pruebas 243 de 23 de septiembre de 2020**, se admitieron como pruebas documentales: la Resolución MSL-02-2019 de 27 de agosto de 2019, objeto de controversia, emitida por la Alcaldía del Distrito de San Lorenzo; el escrito de sustentación del Recurso de Reconsideración promovido por la actora; el escrito de solicitud de reconocimiento del silencio administrativo; y el escrito de solicitud de copia autenticada dirigido a la entidad, ambos documentos interpuestos por la accionante (Cfr. fojas 11 a 27 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió la prueba de Informe aducida por la parte actora y la Procuraduría de la Administración, consistente en la **copia autenticada del expediente administrativo**, que guarda relación con el presente negocio jurídico, misma que fue solicitada a través del Oficio 1921 de 2 de octubre de 2020, por la Sala Tercera y que hasta el momento en que se redactó este escrito no fue remitida por la entidad Municipal (Cfr. fojas 89 del expediente judicial).

De las constancias procesales, se desprende que las pruebas admitidas y aportadas al expediente, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por Rosa Berly Rodríguez Bonaga en sustento de su pretensión, de ahí que este Despacho estima que la demandante 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 tiene que la actora 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 Rosa Berly Rodríguez Bonaga; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución MSL 02-2019 de 27 de agosto de 2019, emitida por el Alcalde Municipal de San Lorenzo, provincia de Chiriquí, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro,  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General