



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 9 de abril de 2021

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Roger P. Brandao Peralta, actuando en nombre y representación de **Amable Melgar Ávila**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa número 2 de 10 de enero de 2020, emitida por el **Concejo Municipal del Distrito de Macaracas**, 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: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: 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. El artículo 76 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, “*Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz*”, el cual establece como causal de destitución de los jueces de paz y de los mediadores las siguientes: 1) la condena judicial ejecutoriada por delito doloso, 2) el incumplimiento de los deberes inherentes a su cargo, 3) incurrir en alguna de las prohibiciones establecidas en esa presente Ley, 4) recibir y/o hacerse prometer de cualquier persona pago, dádivas, favores, regalos, coimas, para sí o para otro, como contribución o recompensa por la ejecución u omisión de las funciones inherentes a su cargo, y 5) Incurrir en una falta ética o disciplinaria grave (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial);

B. Los artículos 18, 233 y 234 de la Constitución Política, que en su orden se refieren a que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Agrega que los servidores públicos lo serán por las mismas causas y también por extralimitación de sus funciones o por omisión en el ejercicio de éstas; que el Municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo le corresponderá prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenará el desarrollo de su territorio, promoverá la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley. Señala que el Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública, que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las

municipales. Que la Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma. Y que las autoridades municipales tiene el deber de cumplir y hacer cumplir la constitución y las Leyes de la República, los decretos y las órdenes del Ejecutivo y las Resoluciones de los Tribunales de Justicia ordinaria y administrativa (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial); y

C. El artículo 122 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, “Sobre el Régimen Municipal”, mismo que señala que el presupuesto municipal se basará en la programación de las actividades municipales, coordinada con los planes nacionales de desarrollo, sin perjuicio de la autonomía municipal para dirigir sus propias inversiones (Cfr. fojas 11-13 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes 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, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución número 2 de 10 de enero de 2020, emitida por el **Concejo Municipal de Macaracas**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Amable Melgar Ávila**, en el cargo de Mediador Comunitario de la Casa de Justicia Comunitaria de los Corregimientos de Corozal y el Cedro (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución número 7 de 23 de enero de 2020, del Concejo Municipal de Macaracas, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a **Amable Melgar Ávila**, el 3 de febrero de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 21-22 del expediente judicial).

Al respecto, este Despacho considera importante aclarar que si bien se infiere a lo dispuesto en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, que **a partir del Lunes 3 de febrero de 2020**, el actor contaba con dos (2) meses para interponer ante la Sala Tercera su demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción; término que vencía el **viernes 3 de abril 2020**, no obstante motivo de la emergencia sanitaria provocada por el Coronavirus identificado como COVID-19, la Corte Suprema de Justicia, se vio en la necesidad de adoptar medidas preventivas establecidas en los Acuerdos 146 de 13 de marzo de 2020, 147 de 16 de marzo de 2020, 158 de 19 de marzo de 2020, 159 de 6 de abril de 2020, 161 de 30 de abril de 2020, 163 de 5 de mayo de 2020, inclusive que contiene la suspensiones de los términos judiciales en todos los distritos judiciales del país a partir del 16 de marzo de 2020.

En esa línea de pensamientos, es importante mencionar que mediante el Acuerdo 168 de 14 de mayo de 2020, la Corte Suprema de Justicia prorrogó la suspensión de los términos judiciales hasta el domingo 7 de junio de 2020, en ese mismo sentido, también reanudó la atención al público partir del 1 de junio de 2020, dejando consignado en dicho acuerdo que a partir de la fecha se podrán consultar expedientes, **presentar escritos**, nuevas demandas, entre otros.

En virtud de lo anterior, el 8 de junio de 2020, **Amable Melgar Ávila**, actuando por medio de su apoderado especial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita lo siguiente:

“ ...

1. Que la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, de la Corte Suprema de justicia (sic), declare nula, por ser ilegal, la Resolución Administrativa N° 2 de 10 de enero de 2020, dictada por el Consejo (sic) Municipal del Distrito de Macaracas, Provincia de Los Santos, por la cual se destituyó al señor Amable Melgar Ávila, del cargo de Mediador Comunitario de la Casa de Justicia Comunitaria de los

Corregimientos de El Corozal y El Cedro (Casa N°3).

2. Que, correlativamente, es nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N°7 de 3 de enero de 2020, emitida por el Consejo (sic) Municipal del Distrito de Macaracas, Provincia de Los Santos, que mantiene la Resolución N°2 ya citada.

3. Que, como consecuencia de estas nulidades, se ordene al Consejo Municipal del Distrito de Macaracas, el reintegro a su puesto laboral público al señor Amable Melgar Ávila.

4. Que, se ordene al Municipio del Distrito de Macaracas, el reconocimiento y pago de los sueldos dejados de recibir por el señor Amable Melgar Ávila, desde el momento de su destitución, la cual incluye el mes de enero a la fecha, que sería la suma de tres mil baíboa (B/.3,000.00) menos deducciones, a razón del salario mensual de seiscientos balboas (B/.600.00), más diferencia del salario percibido mientras dure el proceso" (Cfr. 3 del expediente judicial).

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que se aducen infringidas, el apoderado especial de actor señala que la Resolución 2 de 10 de enero de 2020, por medio de la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Amable Melgar Ávila**, es violatoria del artículo 76 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, toda vez que: *"La precitada Ley claramente, dicta una serie de procedimientos que involucran a comisiones técnicas con distintas facultades relacionadas procedimentalmente a selección, procesos disciplinarios, recepción de quejas en contra de los Mediadores Comunitarios, y en esta destitución, el Consejo (sic) Municipal de Macaracas, solo tomó en cuenta la Ley para el nombramiento de los Mediadores Comunitarios, pero no para la destitución del señor Amable Melgar Ávila, y el demandante en ningún momento ha sido sujeto a quejas ante tal comisión, ni se le ha abierto expediente alguno por incumplimiento de sus funciones, o por indisciplina que motiven su destitución, desde su nombramiento hasta su destitución solo siguieron dos pasos, que señalo a continuación: 1. La Resolución número 18 de 5 de julio de 2018, donde se nombra*

al señor Amable Melgar Ávila, manifiesta que se cumplió con el artículo 20 de la precitada Ley para el nombramiento, 2. La Resolución número 2 de 10 de enero de 2020, que deja sin efecto el nombramiento de Amable Melgar Ávila y la Resolución 7 de 23 de enero de 2020 que confirma la destitución” (Cfr. foja 6 y 7 del expediente judicial).

De igual manera, indica que el referido acto administrativo, contraviene el artículo 122 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, por lo que a continuación cito: *“Por Ley el Alcalde de cada distrito tiene el deber de presentar el Presupuesto de Rentas y Gastos de cada municipio y él más que nadie sabe cómo se debe(sic) manejar los recursos y una vez presentado en común acuerdo con el Consejo (sic) Municipal se debe aprobar para el buen funcionamiento de la gestión municipal en el distrito, en concordancia con los programas del gobierno nacional en pro de las comunidades de sus jurisdicciones y por ende el Gobierno Central aporta subsidios a aquellos municipios cuyos ingresos no son suficiente para el desarrollo de sus gestiones, y con el pasar del tiempo la Ley 16 de 17 de junio de 2016, viene a suplantarse la figura de los corregidores por Jueces de Paz y Mediadores Comunitarios, propiciando una Justicia Comunitaria de Paz la cual fue adoptada por el Municipio de Macaracas a medias ya que para el año en curso decidió dejar sin efecto dichas funciones en los corregimientos donde destituyeron a los funcionarios comunitarios omitiendo la Ley que rige la justicia comunitaria” (Cfr. foja 13 del expediente judicial).*

Por último, este despacho advierte que el apoderado judicial de **Amable Melgar Ávila**, cita **normas de rango constitucional que no pueden ser invocadas en la Jurisdicción Contencioso Administrativa**; debido a que a la Sala Tercera sólo le está atribuido el control de la legalidad de los actos administrativos, no así el examen de constitucionalidad de los mismos; materia cuyo conocimiento le corresponde privativamente a la Corte Suprema de Justicia; en Pleno, a la luz de lo que disponen el numeral 1 del artículo 206 del propio Texto

Fundamental y el artículo 2554 del Código Judicial, por lo tanto, es claro que el Tribunal no podrá emitir un criterio en relación al cargo de infracción que invoca el recurrente (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en lo que se sustenta la pretensión demandada, los cuales rebatiremos de manera conjunta, dada la estrecha relación que guardan entre sí, **este Despacho se aboca a la defensa del acto administrativo impugnado**, advirtiéndole que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón al recurrente**; criterio que basamos en las siguientes consideraciones.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por el actor, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su remoción obedeció únicamente a una naturaleza presupuestaria (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

En ese sentido, el Concejo Municipal de Macaracas en su Informe de Conducta, explicó lo siguiente:

“La razón por la cual se dejó sin efecto el nombramiento del señor AMABLE MELGAR AVILA, fue exclusivamente de naturaleza presupuestaria, es decir, **no contamos en el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Macaracas, vigencia 2,020 con los fondos en la partida para erogar el salario de los Mediadores Comunitarios**, el salario de un (1) Notificador, y un (1) Secretario de las Casas de Justicia de Paz, además dos (2) Oficinistas del Departamento de Tesorería del Municipio.

No obstante, lo anterior, se hicieron gestiones ante el gobierno central para la obtención de recursos y contar con la fluidez requerida para enfrentar a los compromisos como el pago de los Mediadores, sin embargo, a la fecha no hemos tenido respuesta y menos aún en el periodo de la pandemia que atraviesa el país y el mundo entero.

... ” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 66 del expediente judicial).

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario expresar 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 el Concejo Municipal de Macararas, sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la desvinculación del ahora demandante no fue producto de la interposición de una sanción, sino de un tema de naturaleza presupuestaria, por lo que no se requería un procedimiento disciplinario.

En apoyo a lo hasta ahora expuesto, consideramos oportuno traer a colación el contenido del artículo 277 de la Constitución Política y **artículo 74 (literales a, b, c y ch) de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984**, los cuales son del tenor siguiente:

“Artículo 277. No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley. Tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto” (Lo destacado es nuestro).

“Artículo 74. Toda orden de pago que se emita con cargo al Tesoro Nacional o contra cualquier otro tesoro público deberá ser sometida al refrendo de la Contraloría General, sin cuyo requisito no podrá ser pagada. A tal efecto, la Contraloría verificará:

- a) Que ha sido emitida de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia;
- b) Que está debidamente imputada al presupuesto;
- c) Que la partida presupuestaria respectiva tiene saldo disponible para cubrir la erogación;
- ch) Que ha sido emitida para pagar bienes recibidos o servicios efectivamente prestados, salvo las excepciones establecidas en la ley”.

Lo expuesto hasta aquí, no hace más que cimentar aún más que la entidad demandada actuó con estricto apego a la normativa que regula la materia, razón por la cual solicitamos que los cargos de infracción alegados por el demandante sean desestimados por la Sala Tercera.

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa número 2 de 10 de enero de 2020, emitida por el Concejo Municipal del Distrito de Macaracas**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones del actor.

IV. Pruebas:

4.1. Se objeta el documento visible a fojas 23-24 del expediente judicial por tratarse de un documento que fue aportado en copia simple sin cumplir con las formalidades de autenticación exigida en el artículo 833 del Código Judicial.

4.2 Se **objetan** los documentos visibles a fojas 25-37, 38-46, y 47-54 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

subsanan 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).

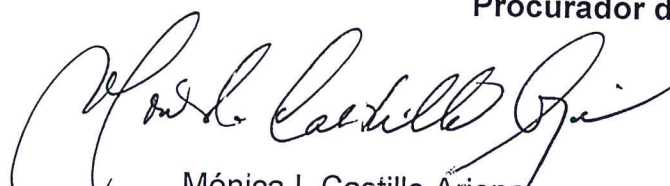
Por tanto, cabe señalar que el autor Hernando Davis Echandía, afirma en su obra que: *“No toda prueba propuesta por la parte debe ser admitida por el juez, para la admisión concreta de cada prueba es indispensable que se cumplan los requisitos intrínsecos de pertinencia, oportunidad y conducencia”* (ECHANDÍA,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

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 294152020