

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1248

Panamá, 18 de noviembre de 2019

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

La Licenciada Elsa María Anguizola Cuevas actuando en representación de **Genis Alberto Quiroz Cuevas** solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 164 de 25 de junio de 2018, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, 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.

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

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

Noveno: No es cierto, como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

Décimo Primero: No es cierto; como viene expuesto; por tanto, se niega.

Décimo Segundo: No es un hecho; por lo tanto, se niega.

Décimo Tercero: No es un hecho; por lo tanto, se niega.

Décimo Cuarto: Es cierto, por tanto, se acepta (Cfr. foja 41 a 43 del expediente judicial).

Décimo Quinto: No es un hecho, por tanto; se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante manifiesta que los actos acusados de ilegales vulneran las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 96 (numeral 6), 103 (numeral 6), 105 y 106 del Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, adoptado por medio de la Resolución OIRH-069 de 06 de febrero de 2012, que señala entre las prohibiciones la de alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde de acuerdo a las funciones de su cargo; señala también la tipificación de las faltas; el proceso de investigación que precede a la aplicación de sanciones disciplinarias y el informe de la investigación (Cfr. foja 7 a 9 del expediente judicial).

B. El artículo 45-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, modificada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, Por la cual se establece la equitación de oportunidades para las personas con discapacidad; misma que señala que la persona con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido ni desmejorado en su posición o salario, salvo que el empleador o superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación laboral. Agrega que en los casos de servidores públicos no se admitirá como causal el libre nombramiento y remoción, salvo que se trate de funcionarios nombrados en

cargos de confianza, que los servidores públicos que ocupen cargos que sean declaraos insubsistentes serán nombrados en otra posición dentro de la respectiva institución; por último, señala que los trabajadores con discapacidad gozaran de estabilidad laboral, por lo que sus empleadores deberán asegurar su inclusión en la planilla laboral permanente de la empresa o institución correspondiente, una vez hayan aprobado el periodo probatorio (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial); y

C. El artículo 38 del Reglamento Técnico de Capacitación y Desarrollo de los Servidores Públicos, aprobado por medio de la Resolución 4 de 26 de agosto de 1999, que trata sobre la estabilidad del servidor público, el cual señala que el servidor público de carrera administrativa una vez finalice y apruebe el periodo de prueba el periodo de prueba adquirirá la estabilidad en su puesto de trabajo. Su estabilidad en el cargo estará condicionada a la competencia, lealtad y moralidad en el servicio (Cfr. foja 10 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.

De acuerdo con las constancias que reposan en autos, el acto acusado de la presente causa lo constituye la Resolución Administrativa 164 de 25 de junio de 2018, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), mediante la cual se destituyó a **Genis Alberto Quiroz Cuevas**, del cargo de Investigador Catastral I (Cfr. fojas 32-33 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto a través de la Resolución Administrativa 199 de 25 de julio de 2018, emitida por el Administrador General de la Autoridad de Nacional de Administración de Tierras (ANATI), la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal (Cfr. fojas 42-43 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 24 de octubre de 2018, **Genis Alberto Quiroz Cuevas**, actuando por medio de su apoderada especial, 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, la Resolución Administrativa 164 de 25 de junio de 2018, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, y que se ordene su reintegro al cargo que ocupaba y el pago de los salarios dejados de percibir (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial del actor manifiesta que el acto acusado se dictó con omisión absoluta de los trámites fundamentales ya que se dispuso una medida contraria a lo que establece el artículo, desconociendo el derecho consagrado en la norma, dado que no es viable destituir del cargo a una persona que colabora en el ejercicio de funciones que no está en la descripción de sus labores cotidianas ya que el ex servidor público estaba prestando la colaboración a compañeros de la institución por la carga de trabajo y la información solicitada no podía ser dada con la celeridad que apremiaba; que le fue vulnerado el debido proceso; ya que en ningún momento se llamó a los funcionarios que solicitaron la colaboración del señor **Genis Alberto Quiroz Cuevas** basándose solamente comentario de palabras por personas que no eran testigos presenciales de los acontecimientos (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

Señala el actor, que un solo señalamiento de oídas no hace mérito suficiente para considerarlo como un hecho cierto, por lo que se vulneran los derechos de una persona con discapacidad auditiva certificada, bajo el amparo del artículo 45-A de la Ley 42 de 1999 y sus modificaciones (Cfr. fojas 9 del expediente judicial).

Luego de examinar los anteriores argumentos, esta Procuraduría observa que las normas invocadas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, por lo que las analizaremos de manera conjunta, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón al demandante**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

De los documentos que constan en Autos, se desprende que a **Genis Quiroz** se le adelantó una investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos de fecha 22 de junio de 2018, producto de una falta administrativa en la que incurrió dicho funcionario (Cfr. fojas 27-31 del expediente judicial), veamos:

“ ...

Que dentro del correo electrónico del 23 de mayo de 2018 el Licenciado César Vidal, superior del funcionario **GENIS QUIROZ**, mediante lo siguiente:

‘En el día de hoy 23 de mayo de 2018 recibí una queja por parte de una peticionaria la cual está realizando un trámite en la Institución. Ella me informa que en el día de hoy envió a su asistente a buscar una certificación fue atendida por **Genis Quiroz** (quien labora en Administración por lo cual no atiende público), él le manifestó a la asistente que lo que ella estaba solicitando no lo realizaba ANATI y que él podría hacer por fuera y que cobraba por ese servicio.

Distinguida Licenciada en reiteradas ocasiones hemos tenido quejas de que él (sic) realizaba este tipo de trabajos pero sin tener pruebas, le pido muy respetuosamente tome las medidas pertinentes ya que esta mala práctica estaría afectando a nuestra institución.’

Además también se adjuntan imágenes de Whatsapp, donde la usuaria (sic) hace la denuncia del funcionario **Genis Quiroz**, además de audios de whatsapp, los cuales fueron extraídos por el departamento de tecnología y transcritos por nuestro departamento legal, además fueron remitidos en copia al funcionario **GENIS QUIROZ**, para que realizara sus descargos...” (Cfr. fojas 27 y 28 del expediente judicial)

De igual manera, este Despacho observa que dentro del expediente de la presente investigación consta documento sobre incorporación de la trabajadora Social sobre el señor Genis Quiroz, con fecha del 18 de junio de 2018, del Departamento Legal, realizado con el fin de comprobar la discapacidad que sufre el señor **GENIS QUIROZ**, del cual se extrae lo siguiente: “...No obstante, como parte de la investigación entrevistamos a sus compañeros y a su jefe inmediato el señor Leonel Saldaña, quien manifestó; que varias

ocasiones ha conversado con el funcionario en relación a su mal comportamiento, solicitándole que cambie su actitud negativa, que deje de ser arrogante y que no ocasione conflicto con sus compañeros. Sin embargo, ha hecho caso omiso a los reiterados llamados de atención...” (Cfr. foja 29 al reverso del expediente judicial).

En ese sentido, esta Procuraduría observa que de acuerdo a lo señalado en la investigación disciplinaria: *“...se ha cumplido con la investigación disciplinaria, según lo establecido por nuestro Reglamento Interno artículo 105 y siguientes, además del artículo 156 y siguientes de la ley 9 del 20 de junio de 1994 de Carrera Administrativa..., por la investigación realizada, la ratificación de la denuncia mediante la nota 19 de junio de 2018 de la usuaria, lo manifestado por el señor GENIS QUIROZ, tenemos que..., incurrió en falta de máxima gravedad a nuestro Reglamento Interno, artículo 103, numeral 6 ‘alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de sus cargo...”* (Cfr. foja 30 y 31 al reverso del expediente judicial).

De lo anterior, se desprende que la sanción correspondiente al funcionario según lo normado en el Reglamento Interno de la entidad fue la destitución, basado en lo siguiente:

“...

RESUELVE

PRIMERO: Sobre el funcionario GENIS QUIROZ, quien funge como Investigador Catastral I, en la Dirección Regional de la provincia de Chiriquí..., con la posición 326, RECOMENDAMOS PROCEDER A DESTITUIR, por haberse demostrado que incurrió en la falta 06 del artículo 103 de las faltas de Máxima Gravedad **‘negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de sus cargo’**, de nuestro Reglamento Interno, es decir por negar a una usuaria la presentación de una solicitud de Certificación de no existencia de Plano para poder ser presentado en Archivos Nacionales, de forma injustificada, hecho ocurrido el día 23 de mayo de 2018...” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

Por otra parte, esta Procuraduría observa que el accionante señala que está amparado por la **Ley 42 de 1999, modificada por la Ley 15 de 2016**, por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad; ya que es una persona con discapacidad auditiva certificada (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Este Despacho discrepa de este argumento puesto que la **causal** por la cual fue destituido obedece a un **procedimiento disciplinario que se le realizó producto de un Informe de Investigación de fecha 22 de junio de 2018**, el cual contiene los resultados de la investigación administrativa disciplinaria del servidor público Genis Quiroz, y en la cual la entidad señaló que la investigación realizada únicamente se dio por la actuación del funcionario en retrasar un trámite oficial de forma injustificada (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

De igual manera, vale destacar que la institución demandada, es decir la ANATI, en atención a la recomendación de la funcionaria de Trabajo Social de la Oficina de Recursos Humanos y con base en los antecedentes presentados en dicha investigación arriba mencionada, concluyó que: *“...aunque un funcionario sufra de alguna discapacidad o enfermedad crónica degenerativa, no está exento de la aplicación del Reglamento Interno, en caso de incurrir en alguna falta al mismo”* por lo cual a la luz de que se encontraba amparado por la **Ley 42 de 1999, modificada por la Ley 15 de 2016**, misma que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad”, este argumento no guarda relación con la decisión de destituir al hoy demandante, puesto que la resolución acusada cumplió con un procedimiento disciplinario debidamente diligenciado y con el debido proceso contemplado en la Ley 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. fojas 27 a 31 del expediente judicial).

Al respecto, la Sala Tercera ya se ha manifestado sobre este tema, a través de la Sentencia de 24 de febrero de 2015, en que se señaló lo siguiente:

“...

Resumido el recorrido procesal de la presente causa, revisado y analizado el caudal probatorio aportado por las partes, esta Sala considera que la Resolución OIRH-082-12 de 15 de noviembre de 2012, ha desatendido **la garantía de la motivación del acto administrativo, infringiéndose** así el debido proceso administrativo. Esto es así en virtud de **que la actuación de la autoridad demandada carece de la debida explicación o razonamiento, pues:**

1. Omite motivar por qué se le aplica una causa disciplinaria al señor Renzo Sánchez, estableciendo los motivos de hecho y de derecho, que llevaron a la Administración a tomar la decisión de destituirlo, luego de comprobarse la falta en un procedimiento disciplinario, en el que se observaran las garantías procesales que le amparan;

2. Omite hacer una explicación jurídica acerca de la **facultad que dispone la autoridad para ejercer la potestad discrecional en caso de oportunidad y conveniencia y;**

3. Obvia señalar los **motivos fácticos-jurídicos que apoyan la decisión.**" (Lo resaltado es nuestro).

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis se **cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley,** puesto que en **la parte resolutive del acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución;** es decir, que la autoridad nominadora **sustentó a través de elementos fácticos jurídicos** que la desvinculación de la ahora demandante fue producto de una investigación en la que se acreditaron las causales establecidas para la infracción.

Por último, en cuanto al reclamo que hace el accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Genis Alberto Quiróz Cuevas,** sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

“...En consecuencia, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa...” (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, somos de la opinión que la conducta de **Genis Quiroz** fue debidamente comprobada y confirmada por la decisión adoptada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, de ahí que los cargos de infracción señalados por el actor, deben ser desestimados por la Sala Tercera.

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución Administrativa 164 de 25 de junio de 2018, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, su acto confirmatorio y en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

IV. Pruebas:

4.1 Se **objetan las pruebas documentales** visibles a fojas 12 a 23, 27-31 y 32-33 del expediente judicial, por consistir en copias simples de documentos públicos que no han sido autenticados por la autoridad encargada de la custodia de su original, lo que resulta contrario al texto del artículo 833 del Código Judicial.

Dentro del contexto anteriormente expresado, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en el Auto de fecha 21 de septiembre de 2015, que en lo medular indica:

"CONSIDERACIONES DEL RESTO DE LA SALA
El resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera, a fin de resolver el fondo de la apelación, exponen las siguientes consideraciones:

...

Aclarado esto, corresponde adentrarnos entonces en los puntos de discrepancia esgrimidos por la parte recurrente, partiendo con los documentos insertos a fojas 90, 91, 95-100, 107-108, 110-115, 118, 126-127, del expediente principal, cuya admisión inquietan ante la negativa del Magistrado Sustanciador, so pretexto de no cumplir con lo estipulado en el artículo 833 del Código Judicial.

Vale mencionar que la precitada excerta contiene la obligación de aportar al proceso los documentos en su original o en copias, ya sea obtenidas por transcripción o reproducción mecánica, química o por cualquier otro método científico, debiendo en estos últimos casos estar autenticadas por el funcionario que custodia su original o en copia auténtica en inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa.

...

Ahora, si bien cabe resaltar que la totalidad de los documentos identificados en esta oportunidad hacen referencia a documentación expedida por diversos funcionarios del Banco Nacional de Panamá, alusivas a comunicaciones con el representante legal de la empresa --, S.A., ---, dichos documentos no pueden presumirse como auténticos, tal como asevera el recurrente, para ello en concordancia con lo reseñado en los artículos 833, 842 y 843 del Código Judicial, deben constar en su original, copias autenticadas de éstos no impugnadas y los hallados conforme (cotejados), condiciones que no acaecen en las piezas documentales evocadas, en donde se plasma que se trata de 'copias de copias' que reposan en expediente custodiado en el Banco Nacional de Panamá y sin precisar a quien corresponde la firma que los certifica, careciendo de certeza más allá de que no haya mediado objeción oportuna por su contraparte, resultando acertado el pronunciamiento al respecto en Sala Unitaria.

...

En el siguiente apartado, se arguye la autenticidad de los documentos privados consultables a folios 94, 109, 116, 123 y 133-138, mismos que no fueron admitidos en primera instancia con fundamento en los artículos 833 y 857, ya que consideran que han sido reconocido por el demandante de forma tácita, al no precisar objeción o tacha sobre su veracidad, de conformidad a los artículos 857 numeral 1, 856 numeral 3 y 861 del Código Judicial.

...

El resto de pruebas documentales consultables en el legajo identificado como 'P.N°7' y las que reposan a

fojas 3-5, 9-10, 12, 17-22, 25-26, del legajo descrito en el párrafo precedente, estimados los primeros como documentos públicos auténticos por el recurrente, al no haber sido tachados y probado lo contrario; y los segundos como documentos privados auténticos sin objeción acorde al artículo 861 del Código Judicial; **consideramos atinado el criterio del Magistrado Sustanciador al negar su admisión, por razones expuestas con antelación en la parte motiva de esta resolución, siendo documentos carentes de autenticidad por no encontrarse dentro de los supuestos dispuestos en los artículos 833 y 857 del Código Judicial.**

..." (La negrita es de este Despacho).

4.2 Se aduce, la **copia debidamente autenticada del expediente disciplinario** relativo a la investigación que se le realizó al señor **Genis Quiróz** con cedula de identidad personal 4-278-420, el cual reposa en la entidad demandada.

4.3 Se aduce, la **copia debidamente autenticada del expediente administrativo** relativo al caso que nos ocupa, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 1335-18