

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 418

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 12 de abril de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Emidio Alfredo Manzane, actuando en nombre y representación de **Víctor Córdoba Valencia**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de 216-2020 de 25 de mayo de 2020, emitido por el **Municipio de San Miguelito**, y para 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 artículo 5 (numeral 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece que esta agencia del Ministerio Público deberá representar los intereses municipales en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia; con la finalidad de contestar la demanda descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Segundo: Este hecho no nos consta; por tanto, se niega

Tercero: No es cierto como se expone; 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 cierto como se expone; 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 un hecho; por tango, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 48 (literal e), 55, 60, 61, 62 (literal a) y 63 del Reglamento Interno del Municipio de San Miguelito, adoptado por el Decreto Alcaldicio DALJ-005-06 de 28 de marzo de 2006, que en su orden, estipulan que los servidores municipales tienen prohibido tramitar cualquier asunto de carácter oficial sin seguir el orden jerárquico y los conductos regulares; las clases de sanciones disciplinarias que acarreará la comisión de faltas administrativas, de las cuales se dejará constancia en el expediente de personal; que quienes estén sometidos a investigación judicial o administrativa podrán ser separados de sus cargos, en virtud de mandamiento de autoridad judicial competente o de la autoridad nominadora; que son causales de remoción, la reincidencia en el incumplimiento de los deberes, en la violación de los derechos o en las prohibiciones previstas al efecto, por lo que, debe recurrirse a dicha medida cuando se haya hecho uso progresivo de las sanciones establecidas; que determinadas conductas pueden producir la destitución directa del funcionario, entre los cuales se encuentra alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, según las funciones de su cargo, para lo cual la entidad formulará cargos por escrito, y la Dirección de Recursos Humanos realizará una investigación sumaria, en la que se dará al trabajador la oportunidad de defensa y la formulación de cargos por escrito (Cfr. fojas 7-16 del expediente judicial).

B. El artículo 44 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, que establece que los Alcaldes tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de

los Tribunales de Justicia ordinaria y administrativa; que son Jefes de Policías en sus respectivos distritos; sin embargo, cuando actúen como agentes del Gobierno en desempeño de actividades ajenas a la autonomía municipal quedarán subordinados al Gobernador de la provincia y a los demás organismos superiores de la jerarquía administrativa (Cfr. página 8 de la Gaceta Oficial 17458 de 24 de octubre de 1973 y fojas 15-16 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

De la lectura del expediente en estudio, se desprende que el acto acusado lo constituye el Decreto de 216-2020 de 25 de mayo de 2020, emitido por el **Municipio de San Miguelito**, a través del cual se destituye **Víctor Córdoba Valencia**, del cargo de "*Secretario General*" (Cfr. fojas 50-51 del expediente administrativo que fue aportado por el demandante).

Producto de su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el recurrente, a través de su apoderado judicial, interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución DAL-012-2020 de 21 de julio de 2020, que confirma en todas sus partes la decisión anterior, y que le fue notificado el 17 de agosto de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 53-59 y 61-63 del expediente administrativo que fue aportado por el actor).

En virtud de ello, el apoderado judicial de **Víctor Córdoba Valencia** promovió, el 16 de septiembre de 2020, la demanda contencioso administrativa en estudio, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de 216-2020 de 25 de mayo de 2020, así como su acto confirmatorio; y que en consecuencia, se deje sin efecto la destitución del cargo de Secretario General; que se ordene que el mismo sea reintegrado al cargo que ejercía en el **Municipio de San**

Miguelito; y que se ordene el pago de los salarios caídos y dejados de percibir a partir de la fecha de su separación del cargo, la cual se hizo efectiva desde el 30 de abril de 2020 (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, el abogado del accionante manifiesta que a su representado se le inició un procedimiento disciplinario, por haber emitido un salvoconducto, cuando, a su juicio, esa función no le correspondía, sino a la Dirección de Recursos Humanos. En ese sentido, estima que el acto impugnado viola directamente por comisión el **artículo 62 (literal a) del Reglamento Interno**, toda vez que para poder sancionar a una persona, la conducta desplegada por el servidor municipal debe ser exactamente igual a la descrita en la norma que se alega ha sido infringida, aún más cuando **Víctor Córdoba Valencia** no tenía antecedentes que advirtieran un comportamiento reincidente ni se le había aplicado previamente una sanción (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Al mismo tiempo, el recurrente alude que conforme a lo dispuesto en el **artículo 55 del Reglamento Interno del Municipio de San Miguelito, adoptado por el Decreto Alcaldicio DALJ-005-06 de 28 de marzo de 2006**, era necesario que la entidad demandada adoptara previamente y de forma progresiva, las sanciones disciplinarias que allí se establecen. A este respecto, agrega que al tenor del **artículo 61** del cuerpo normativo en referencia, la destitución directa es la última medida que se debe aplicar, por consiguiente, considera que sólo se puede despedir a un servidor público de la comuna municipal cuando se cumplen los siguientes presupuestos:

1. Que la falta indilgada sea debidamente comprobada;
2. Que se le hayan aplicado previamente sanciones de amonestación verbal, escrita o la de suspensión por tres (3) días sin derecho a salario;
3. Que el funcionario sea reincidente; y

4. Que se ejecute cualquiera de las acciones descritas en el artículo 62 del Reglamento Interno.

En ese mismo orden, arguye que el simple hecho de emitir un salvoconducto, cuando esta asignación estaba a cargo de la Dirección de Recursos Humanos, no prestaba mérito para que la entidad demandada procediera a separarlo del cargo y a destituirlo de forma directa, así pues, es de la opinión que de conformidad con el **artículo 63 del Reglamento Interno**, no era posible ni lícito la formulación de cargos, pues de los hechos investigados ha quedado en evidencia que **Víctor Córdoba Valencia** no incurrió en ninguna falta o conducta prohibida (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

Asimismo, el accionante aduce que en atención a lo establecido en el **artículo 60 del Reglamento Interno**, la medida de separación del cargo sólo procede en caso de mandamiento de autoridad judicial competente, o de la autoridad nominadora; sin embargo, en el caso que nos ocupa, es claro que no existían los elementos suficientes para que el **Municipio de San Miguelito** formulara cargos, y mucho menos ordenara la remoción del cargo (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

De igual forma, el apoderado judicial argumenta que si la entidad demandada estimó que **Víctor Córdoba Valencia** tramitó un asunto de carácter oficial en desatención del orden jerárquico y los conductos regulares, según lo estipulado en el **artículo 48 del Reglamento Interno**, lo apropiado era que se le aplicaran otras sanciones, pero jamás la destitución, habida cuenta que la conducta desplegada por su representado se enmarca en una omisión a las instrucciones que había girado el Alcalde Municipal respecto a la emisión y manejo de los salvoconductos, decisión que fue tomada basada en razones humanitarias, pero que lamentablemente resultó en uso inadecuado e indebido en abierta violación a la ley por parte de sus tenedores. Agrega, además, que no se puede concebir que el

ex servidor municipal desobedeció a sus superiores, pues éste ejercía el cargo de Secretario General, por lo que era el tercero al mando, después del Alcalde y el Vice Alcalde (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

Por último, manifiesta que el Decreto impugnado infringe el **artículo 44 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973**, puesto que siendo el Reglamento Interno un acto dictado por el **Municipio de San Miguelito**, las autoridades municipales están llamadas a respetar, obedecer y hacer cumplir sus propias disposiciones jurídicas, sin embargo, considera que el Alcalde ha omitido y desconocido la normativa vigente, pues debió aplicarle a **Víctor Córdoba Valencia** cualquier otra sanción, excepto formularle cargos, privarle de sus respectivos emolumentos y separarlo del cargo (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial de **Víctor Córdoba Valencia**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto impugnado, este Despacho no comparte los argumentos expuestos por el recurrente, y se opone a los cargos de ilegalidad desplegados en el libelo de su demanda en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del decreto de personal objeto de controversia, por las razones que se expresan a continuación.

De acuerdo a lo expresado por el apoderado judicial en su escrito de demanda, el acto acusado viola directamente **el artículo 62 (literal a) del Reglamento Interno**; no obstante, resulta necesario destacar lo indicado por la entidad demandada en su Informe Explicativo de Conducta, cuando señala que por medio de la Nota NI/DS/272-2020 de 25 de marzo de 2020, el Jefe de la Administración Municipal le asignó a la Directora de Recursos Humanos la función de confeccionar los salvoconductos, a tal efecto debía llevar un registro de los mismos y estar debidamente numerados a fin de contar con un mejor control, los

cuales serían firmados únicamente por el Alcalde (Cfr. fojas 49 del expediente judicial).

De las constancias que obran en el expediente de personal aportado por el hoy demandante, la máxima autoridad gubernativa en el distrito le recalcó a la Directora de Recursos Humanos que los salvoconductos sólo se otorgarían “...a los funcionarios municipales que lo requieran para poder que se puedan desplazar desde sus casas al municipio a trabajar y ejecutar el trabajo de entregas de ayudas a los habitantes del Distrito en estos momentos que está viviendo el país a causa del COVID-19...”, a pesar de ello, **Víctor Córdoba Valencia**, al margen de las instrucciones giradas por el Alcalde, emite un documento sin numeración fechado 28 de abril de 2020, a favor de Iriana Aurora Almanza Zuriquez, quien el 29 de abril de 2020, fue detenida por unidades de la Policía Nacional en el distrito de Pocrí, provincia de Los Santos, bajo la posesión de presuntas sustancias ilícitas, con lo cual, a juicio de la autoridad nominadora se configuró una conducta que admitía la destitución directa, conforme lo dispuesto en el artículo 62 (literal a) del Reglamento Interno, que consistente en **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** (Cfr. fojas 26-27 del expediente administrativo que fue aportado por el recurrente y fojas 49-50 del expediente judicial).

En relación con los cargos alegados por el accionante sobre la transgresión a los **artículos 55 y 61 del Decreto Alcaldicio DALJ-005-06, de 28 de marzo de 2006**, este Despacho advierte de la lectura de la parte motiva del acto impugnado, así como del Informe Explicativo de Conducta, que la decisión de la autoridad nominadora se fundamentó en la investigación sumaria que realizó la Dirección de Recursos Humanos, la cual arrojó que **Víctor Córdoba Valencia** infringió lo dispuesto en los artículos 24 (literal b), 48 (literal

e) y 62 (literal a) del Reglamento Interno, de manera que no era necesario la aplicación progresiva de las sanciones contempladas, ni mucho menos que el ex servidor municipal fuera reincidente, habida cuenta que el mismo **fue destituido por haber incurrido en una conducta que ameritaba la destitución directa** (Cfr. reverso de la foja 50 del expediente administrativo que fue aportado por el recurrente y foja 51 del expediente judicial).

Con respecto a la violación directa del **artículo 63 del Reglamento Interno del Municipio de San Miguelito**, debemos resaltar que del examen minucioso del expediente administrativo aportado por el actor junto con la demanda y del análisis del informe rendido por la entidad demandada, se aprecia el Memorandum DRH-139-2020 de 30 de abril de 2020, mediante el cual la Directora de Recursos Humanos le formuló cargos a **Víctor Córdoba Valencia** y, a su vez, le informó que en cumplimiento de lo establecido en la disposición en referencia, que se aduce ha sido vulnerada, se procedía a *“abrir una investigación administrativa sumaria, por lo cual, mientras dure la misma será separado del cargo”*; así las cosas, ha quedado desvirtuado el argumento de la accionante considerando que el mismo fue debidamente informado de la acción de personal por haber incurrido en hechos que podían producir la destitución directa del servidor público, otorgándosele la oportunidad para que ejerciera su derecho de defensa, como efectivamente lo hizo (Cfr. fojas 28-29 y 32 del expediente administrativo que fue aportado por el recurrente y foja 50 del expediente judicial).

Por otra parte, el recurrente aduce que se vulneró el **artículo 60 del Reglamento Interno**, toda vez que estima que no existía mérito para la formulación de cargos, pues el acto investigado carecía de fuerza para poder separarlo de sus funciones, sin embargo, como hemos expresado anteriormente, la autoridad nominadora adoptó dicha acción de personal, al tenor de lo señalado en la excerta legal que se arguye infringida, en tal sentido,

la Dirección de Recursos Humanos inició el respectivo proceso disciplinario y le formuló cargos a **Víctor Córdoba Valencia**, igualmente, ordenó una investigación sumaria que una vez finalizada, concluyó que el accionante no sólo había incurrido en violación a sus deberes como servidor municipal al no ejecutar su trabajo con competencia, honestidad, lealtad y moralidad (literal b del artículo 24), sino que había incurrido en prohibiciones al tramitar un asunto sin seguir el orden jerárquico y los conductos regulares (literal e del artículo 48), de ahí que su comportamiento se enmarcaba dentro de los supuestos contemplados en la norma que acarrea la destitución directa, pues había alterado injustificadamente el trámite de un asunto (literal a del artículo 62), de allí que resuelve remover del cargo al hoy recurrente (Cfr. fojas 48 y 50-51 del expediente administrativo que fue aportado por el recurrente).

De la misma forma, el recurrente indica que con la emisión del decreto impugnado la autoridad nominadora desatiende lo establecido en el **artículo 48 (literal e) del Reglamento Interno**, pues insiste que la conducta efectuada daba lugar a otras sanciones, adicional al hecho que ocupaba un puesto de jerarquía dentro de la administración municipal; no obstante, este Despacho coincide con el criterio vertido por la entidad demandada, en el sentido que independientemente del cargo que ocupaba el ex servidor público, éste estaba obligado a realizar sus funciones con integridad y acatar oportunamente las órdenes giradas por sus superiores, como es el caso de la confección de los salvoconductos del **Municipio de San Miguelito**, trámite que el Alcalde le había sido asignado a la Directora de Recursos Humanos para tener un mejor control y llevar un registro de los mismos, y cuya omisión fue aceptada por el recurrente dentro del procedimiento disciplinario arguyendo que lo hizo por razones humanitarias, empero, de las constancias que obran en autos, dicha desatención resultó en un uso indebido por

parte de la tenedora del permiso para cometer presuntos hechos ilícitos (Cfr. fojas 50-51 del expediente judicial).

En cuanto a la contravención del **artículo 44 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973**, estimamos que no se configura dicha omisión dado que conforme lo hemos expresado en líneas precedentes, la actuación de la entidad demandada se efectuó con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento Interno del **Municipio de San Miguelito**, aprobado mediante el **Decreto Alcaldicio DALJ-005-06, de 28 de marzo de 2006**, por ende, el acto administrativo impugnado se ha dictado conforme a los principios rectores del procedimiento administrativo y el debido proceso, según lo dispuesto en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en el que el recurrente ha podido ejercer su derecho de defensa, haciendo uso oportuno del recurso que dispone la ley (reconsideración) ante la autoridad nominadora, quien luego confirmó su decisión mediante una resolución motivada, con lo cual se agotó la vía gubernativa y permitió, posteriormente, al accionante acudir a la Sala Tercera.

Por último, en torno 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 **Víctor Córdoba Valencia**, 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 3 de julio de 2017**, que en su parte pertinente señala lo siguiente:

*“...debemos advertir que, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido puesto que la **Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una ley formal, que los fije, determine y regule.***

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 lo expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de 216-2020 de 25 de mayo de 2020, ni su acto confirmatorio, ambos emitidos por el **Municipio de San Miguelito**, y en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del actor.

IV. Pruebas.

A. Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal e incorporado al presente proceso, se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia debidamente autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 609392020