

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 750

Panamá, 12 de abril de 2022.

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

La Licenciada Oris Itzel Herrera, actuando en nombre y representación de **Yaravis Edith Valencia Muñoz**, solicita que se declare nula, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos No. 154 de 25 de agosto de 2021, emitida por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de la demanda.**

**Expediente: 123852022**

**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 un hecho; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

La apoderada judicial de la actora refiere como normas vulneradas las siguientes:

**2.1 Los Artículos 153, 161,162 y 164 de la Ley 9 de 1994, modificada por la Ley 23 de 2017;** los cuales señalan, entre otras cosas, la prescripción de las faltas administrativas; la formulación de cargos por escrito que puedan producir la destitución; el procedimiento para la presentación del informe luego de concluida las investigaciones; y que el incumplimiento del procedimiento de destitución originaria la nulidad de lo actuado (Cfr. fojas 6-8 del expediente judicial).

**2.2 El artículo 34, 37, 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000,** disposiciones que señalan, correspondientemente, los principios que imperan en el procedimiento administrativo general y que deben regir las actuaciones de los servidores públicos, y sobre las causales nulidad de absoluta en los actos administrativos.(Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

**2.3 Los artículos 93 (numeral 10), 103, 105 del Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario,** normas que indican respectivamente los derechos del servidor público dentro del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la manera como pueden iniciar las investigaciones que deba llevar a cabo, y el actuar y proceder del informe sobre la investigación.

**2.4 El artículo 15 del Decreto 265 del 24 de septiembre de 1968,** que establece que corresponde al Comité Técnico Nacional de Agricultura determinar las razones para separar o destituir profesionales agrícolas idóneos a su servicio (Cfr. foja 11 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.**

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, el **Decreto de Recursos Humanos No. 154 de 25 de agosto de 2021**, emitida por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, mediante el cual se destituye a **Yaravis Edith Valencia Muñoz**, del cargo de Ingeniera Agrícola III que ocupaba en dicha entidad (Cfr. foja 14-15 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la **Resolución No. OAL-175-ADM-2021 de 18 de octubre de 2021**, y notificada el 13 de diciembre de 2021, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 17-24 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 7 de febrero de 2022, **Yaravis Edith Valencia Muñoz**, a través de su apoderada judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, el acto administrativo impugnado, su acto confirmatorio; y que, como consecuencia de tales declaratorias, se reintegre a la posición que ocupaba

en la entidad y se ordene el pago de los salarios caídos (Cfr. fojas 2-12 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de la actora señala en la parte medular de su demanda que el Ministerio de Desarrollo no garantizó el derecho a una debida defensa, toda vez, que no se le proporcionó en tiempo oportuno copias del informe de auditoría especial No.15-2020-03-08, rindiendo descargos desconociendo el contenido de dicho informe (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Por otra parte, señala la accionante que, el acto impugnado infringió el debido proceso legal, y que además, violentó los procedimientos del régimen disciplinario aplicable previo a la destitución.

La Dirección de Administración y Finanzas, solicitó formalmente mediante Memorando No.DAF-354-2020 de 22 de septiembre de 2020 y el Memorando No.DAF-331-2020 del 2 de septiembre, a la Oficina de Auditoria Interna del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, realizar una Auditoria en la Sección de Suministro y Control de Combustible (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, la referida oficina emitió el Informe de Auditoria Especial No.015-2020-03-08, titulado: "relacionado con la sustracción de combustible, mediante uso de tarjetas comodín, irregularidades en el consumo y manejo administrativo en la sección suministro y control de combustible del MIDA"

En este contexto, conviene hacer referencia a algunas de las conclusiones de dicho informe de Auditoria:

- ❖ "La Oficina de combustible la cual la responsable es la Ing. Yaravis Valencia, no lleva un buen control del manejo del combustible de la flota vehicular del MIDA. No se aplica Manual General de Procedimientos para el Despacho, Consumo y Pago de Combustible de Uso Gubernamental, ni los Controles Internos Gubernamentales emitidos por la Contraloría General de la Republica.
- ❖ La Sección de Suministro y Control de Combustible de la Dirección Nacional de Administración y Finanzas no da seguimiento a los inventarios periódicos de las tarjetas de

comodín, de forma de comprobar la existencia total de tarjetas activas. Este total de tarjetas comodín, se debe confrontar, contra la facturación mensual de Petróleos Delta, con el fin de corroborar que las tarjetas que esta oficina administra y distribuye se están utilizando de forma correcta.

❖ La Sección de Suministro y Control de Combustible no realiza los monitores diarios, indicados en los procedimientos para determinar los comodines con altos consumos de combustible.

❖ La encargada de la Sección de Suministro y Control de Combustible, es responsable de generar la información de la plataforma de Petróleos Delta en el MIDA, y mantiene el control mediante una clave para realizar ajuste en el sistema a las tarjetas de la flota. Según el manual de combustible, las tarjetas de comodín deben tener un margen de consumo diario y mensual, los cuales son monitoreados y son responsabilidad de esta sección. La Sección Suministro y Control de Combustible debe realizar los llamados de atención y presentar las alertas al reflejarse situaciones irregulares en los consumos de combustible, en los periodos revisados esta **Sección no reportó ninguna situación, que demuestre hechos irregulares.**

❖ En un correo enviado de la Lcda. Ana Melissa Díaz (Directora de Administración y Finanzas) el 16 de julio de 2018 donde solicita a Yaravis un cuadro de consumo de las tarjetas de la Regional de Colón, indicándole que hay regular consumo de combustible, por lo que ya en esa fecha había una alerta que la funcionaria no reportó” (Cfr.pag.14, que corresponde a la numeración colocada en el margen inferior de auditoria que reposa en el expediente administrativo).

En este orden de ideas, debemos manifestar que en cumplimiento al debido proceso y al derecho de defensa, la Oficina de Auditoria Interna realizó una entrevista a la actora, Yaravis Edith Valencia Muñoz, con la finalidad que la misma presentara sus descargos (Cfr.pag.65-69, que corresponde a la numeración colocada en el margen inferior de auditoria que reposa en el expediente administrativo).

Sobre este punto, resulta de importancia precisar que según lo indicó la entidad demandada, la recurrente, manifestó ser la única persona que manejaba la plataforma del MIDA (Cfr.pag.65, que corresponde a la numeración colocada en el margen inferior de auditoria que reposa en el expediente administrativo).

Mediante el Providencia OIRH 002 de 03 de marzo de 2021 y notificada el día 04 de marzo de 2021, firmado por la Erya Villareal Jefa de Recursos Humanos

de la entidad, por medio de la cual se formulan cargos e inició el proceso disciplinario a la señora Yaravis Edith Valencia Muñoz, por incurrir en una conducta desordenada e incorrecta, que ocasionaba perjuicio a la institución señala en su primer párrafo lo siguiente:

“De conformidad con el informe de auditoría especial Núm. 15-2020-03-08, RELACIONADO CON LA SUSTRACCIÓN DE COMBUSTIBLE, MEDIANTE USO DE TARJETAS COMODÍN, IRREGULARIDADES EN EL CONSUMO Y MANEJO ADMINISTRATIVO EN LA SECCION DE SUMINISTRO Y CONTROL DE COMBUSTIBLE DEL MIDA, elaborado en el mes de octubre de 2020, remitido al señor Ministro de Desarrollo Agropecuario, mediante Memorandum-160-2020-OAI de 19 de octubre de 2020, el cual hemos revisado y analizado, evidenciándose irregularidades, fallas inconsistencias y omisiones en los procedimientos que conllevaron a la falta de controles, desorganización, deficiencia, ineficiencia e inseguridad, produciendo afectaciones económicas, judiciales y graves perjuicios al patrimonio económico del Ministerio de Desarrollo agropecuario” (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

La resolución recurrida relata de manera detallada que la recurrente fue objeto de un procedimiento disciplinario que inició con la Providencia OIRH 002 de 3 de marzo de 2021, donde la Directora de Recursos Humanos, da apertura de este proceso en contra de **Yaravis Edith Valencia Muñoz**, imputándole el cargo por el incumplimiento de las disposiciones relativas a la omisión y/o comisión en el ejercicio de sus funciones y asignaciones normativas del Reglamento Interno del Personal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Cfr. fojas 32-42 del expediente judicial).

Lo anterior motivó al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a emitir el Decreto de Recursos Humanos No. 154 de 25 de agosto de 2021, mediante el cual se removió del cargo a **Yaravis Edith Valencia Muñoz**, acción que optó, entre otros, con sustento en el numeral 6 del

artículo 95 del Reglamento Interno de dicho Ministerio, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 95: DE LAS PROHIBICIONES.** Con el fin de garantizar la buena marcha de Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el logro de sus objetivos y el efectivo ejercicio de los derechos mencionados, **queda prohibido al servidor público:**

...

**6. Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones del cargo.**

...”

En este contexto, cabe destacar que contrario a lo expresado por la apoderada judicial de la actora, la conducta en la que incurrió su poderante acarrea como consecuencia la destitución del cargo tal como se desprende del propio anexo del Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que aduce como infringida, en el cual se identifican las faltas según su gravedad, el cual, en su parte pertinente establece:

“FALTAS DE MÁXIMA GRAVEDAD

NATURALEZA DE LA FALTA	PRIMERA VEZ
...	
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	Destitución

...”

En abono de lo expuesto, debemos añadir que el Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario establece en el artículo 88 de la destitución como una de las formas de terminación de la relación laboral que resulta aplicable, entre otras circunstancias, por la violación a las prohibiciones del mencionado reglamento. Veamos:

**“ARTÍCULO 88: DE LA DESTITUCIÓN.** La destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el incumplimiento de deberes y **por la**

**violación** de derechos y **prohibiciones** (La negrita es nuestra).

En la situación en estudio, como hemos manifestado, la actora incurrió en una prohibición establecida en el Reglamento Interno del Ministerio Agropecuario, la cual aparejaba su destitución, tal como lo prevé dicho instrumento normativo; la entidad demandada estaba plenamente facultada para emitir el acto acusado, de ahí que no le asiste la razón a la recurrente cuando señala que no debió aparejar su destitución.

Como se puede deducir, aun cuando el funcionario público tenga una estabilidad en el cargo que desempeñe, el mismo puede claramente ser desvinculado cuando comete una falta administrativa; y tal como se observa en el expediente de marras, la señora **Yaravis Edith Valencia Muñoz**, cometió una falta respecto a la inobservancia de los procedimientos institucionales y a la omisión en los llamamientos de atención que precedieron los actos por los cuales fue imputada, evidenciando una infracción a la responsabilidad de cumplir diligentemente con sus funciones en aras de preservar el correcto funcionamiento del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Por todo lo explicado, consideramos que la destitución de **Yaravis Edith Valencia Muñoz** fue proporcional y legal; ya que la sanción aplicada resulta cónsona con la falta cometida y la institución demandada cumplió con los procedimientos establecidos para emplear esa medida.

Igualmente, resulta oportuno indicar que se respetaron las garantías del debido proceso y del derecho de defensa tal como consta en el expediente disciplinario, puesto que para llegar a la remoción definitiva del cargo que ejercía la recurrente en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, se cumplieron con todas las fases de la investigación, dentro de la cual la hoy actora tuvo la oportunidad de presentar sus descargos junto con las pruebas que consideraba necesarias, así como también constan las diligencias llevadas a cabo por dicha entidad a fin de



recabar suficientes elementos de convicción para emitir su decisión; por lo que mal puede alegar el demandante que la autoridad demandada actuó contrario a derecho.

De igual manera, debemos reiterar que en el curso de la investigación, la actora pudo presentar sus descargos y luego de emitido el acto acusado, éste le fue notificado en debida forma y en contra del mismo la recurrente pudo interponer el correspondiente recurso de reconsideración el cual fue decidido en tiempo oportuno por la entidad demandada, permitiéndole a **Yaravis Edith Valencia Muñoz** acudir a la Sala Tercera mediante la acción de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, de ahí que de ninguna manera se ha materializado una violación al debido proceso legal.

#### **IV. Pago de salarios caídos.**

Por otra parte, en cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho considera que el mismo no resulta viable; ya que, para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Yaravis Edith Valencia Muñoz**, 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 veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), que en su parte pertinente señala lo siguiente:

**“...con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora..., esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en reiterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política 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 los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de las 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, solo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico." (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que, **NO ES ILEGAL, el Decreto de Recursos Humanos No. 154 de 25 de agosto de 2021**, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, ni su acto confirmatorio, y en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

#### **V. Pruebas.**

Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

**VI. Derecho.** No se acepta el invocado por la accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**