

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Querrela por Desacato.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Expediente 223252022.

Vista Número 969

Panamá, 31 de mayo de 2022

La Magister Isaura Rosas, actuando en nombre y representación de **Eyra Mercedes Ng Shouwe**, solicita que se declare en desacato al **Ministerio de Obras Públicas**, por el incumplimiento de la Sentencia de dos (2) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), dictada por la Sala Tercera, de la Corte Suprema de Justicia.

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 9 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la Ley en cualquier proceso que se surta en la Sala Tercera, tal como es el caso de la querrela por desacato descrita en el margen superior.

I. Antecedentes.

La recurrente, **Eyra Mercedes Ng Shouwe**, por medio de su apoderada judicial, interpuso una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que fuera declarado nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 163 de 1 de octubre de 2019, expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Obras Públicas**, a través del cual se dejó sin efecto su nombramiento en el cargo de Superintendente de Construcción y Mantenimiento, con funciones de Directora de Asuntos Comunitarios en dicho Ministerio (Cfr. fojas 9-10 y 21 del expediente 03-20).

Como producto de la acción antes descrita, la Sala Tercera, dictó la Sentencia de dos (2) de diciembre de dos mil veintiuno, por cuyo conducto se declaró ilegal el Decreto de Personal No. 163 de 1 de octubre de 2019, y se ordenó al **Ministerio de Obras Públicas**, el reintegro de **Eyra Mercedes Ng Shouwe** al cargo que desempeñaba en el momento de su

desvinculación, o a otro cargo de igual jerarquía y salario, de acuerdo a la estructura de la institución.

Lo anterior trajo como consecuencia que **Eyra Mercedes Ng Shouwe**, por medio de su apoderada judicial, promoviera la querrela por desacato en estudio, en la cual sustenta, entre otras cosas, lo siguiente:

“

...

PRIMERO: Que el día dos (2) de diciembre de dos mil veintiuno (2021) la **Corte Suprema de Justicia** a través de la **Sala de lo Contencioso Administrativo**, ordeno (sic) el **Reintegro** de mi mandante que a la fecha no se ha hecho efectiva y ya han transcurrido más de los 5 días que establece nuestro ordenamiento jurídico, causando con ello más perjuicio a mi mandante ya que fue destituido (sic) desde el año 2019 una persona que requiere su empleo y de recurso económico. Máximo que fue despedida en el año 2019 y ya han trascendido 2 años y meses y la sentencia fue emitida en diciembre dos (2) de 2021 y a la fecha no se (sic) ordenado el **Reintegro**.

...” (El resaltado corresponde a la fuente citada) (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

De la referida querrela se le corrió traslado al Ministro de Obras Públicas, siendo el apoderado judicial de dicha institución quien presentó su oposición a la solicitud hecha por la accionante, indicando, entre otras consideraciones, lo que a seguidas citamos:

“

...

SEGUNDO: Este hecho es cierto, por lo tanto lo aceptamos. Actualmente, en cumplimiento de lo ordenado, se realiza el trámite administrativo correspondiente a través de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, para hacer efectivo el reintegro de la señora **NG SHOUWE** de acuerdo a las gestiones pertinentes que indican las normas presupuestarias, artículo 326 de la Ley 248 de 29 de octubre de 2021, toda vez que de acuerdo a lo indicado por dicha Oficina es lo procedente al no existir una posición vacante de acuerdo a lo requerido...

TERCERO: Este hecho no es cierto de la manera esbozada por la querellante. Efectivamente se ha recibido solicitud de parte de la señora **NG SHOUWE**, a través de su apoderada para que se dé cumplimiento de la Sentencia, así como la comunicación de la Corte Suprema de Justicia. En atención a ello, actualmente se realiza el trámite administrativo correspondiente para cumplir con la Sentencia de 2 de diciembre de 2021, dictada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

...

Conforme a lo señalado por la Oficina Institucional de Recursos Humanos de esta Institución, mediante Nota No.OIRH-453-2022 de 6 de abril de 2022 indica:

‘Luego de la revisión de la disponibilidad de cargos vacantes y en vista que en la actualidad no contamos con posiciones vacantes de B/.4.000.00, salario que devengaba la señora Ng Shouwe cuando laboró en la Institución, se está gestionando la modificación a la estructura vigente, siguiendo los lineamientos establecidos en la Ley de Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2022 (Ley 248 de 21 (sic) de octubre de 2021) en donde están establecidos los periodos de modificación presupuestaria, así como las limitaciones de traslados de partida que iniciaron a partir del 1 de febrero y cierra el 15 de septiembre del presente año (artículo 326) y en atención a ello, procedimos a gestionar el trámite antes señalado ante el Ministerio de Economía y Finanzas.

Una vez aprobada la modificación de estructura de cargo, por el Ministerio de Economía y Finanzas, procederemos a remitir el Decreto de Nombramiento a firma en las instancias vinculadas con el nombramiento de los servidores públicos, para dar cumplimiento con la Sentencia de la Corte Suprema’.

Lo señalado concierne a los trámites que corresponde realizarse a fin de poder ejecutar el reintegro.

...” (El resaltado corresponde a la fuente citada) (Cfr. fojas 23 y 24 del expediente judicial).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Para los efectos de la opinión que debe emitir este Despacho, estimamos oportuno citar a renglón seguido lo que establecen los artículos 99 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, y el 1932 (numeral 9) del Código Judicial, los cuales son del siguiente tenor:

"Artículo 99. Las autoridades, corporaciones o funcionarios de todo orden a los cuales corresponda la ejecución de una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dictarán cuando sea el caso, dentro del término de cinco días, contados desde la fecha en que el Tribunal se las comunique, las medidas necesarias para el debido cumplimiento de lo resuelto."

<0>

"**Artículo 1932.** En materia civil son culpables de desacato:

...

9. Los que durante el curso de un proceso o de cualquier actuación judicial o después de terminados, ejecuten hechos que contravengan directamente lo ordenado en resolución judicial ejecutoriada; y los que habiendo recibido orden de hacer cosa o de ejecutar algún hecho, rehúsen sin causa legal obedecer al juez."

De la lectura de las normas transcritas, se desprende que las autoridades a las que les corresponda la ejecución de una Sentencia de la Sala Tercera, tendrán un término de cinco (5) días, contados a partir que tengan conocimiento de la misma, para dictar las medidas necesarias para el cumplimiento de lo decidido; **y que incurrirán en desacato quienes rehúsen sin causa legal cumplir una decisión del Tribunal.**

A la luz del contenido de las disposiciones previamente citadas, esta Procuraduría estima que, en la situación bajo examen, **debe declararse no probada** la querrela por desacato interpuesta por **Eyra Mercedes Ng Shouwe**, en contra del **Ministerio de Obras Públicas**.

Lo anterior, encuentra sustento en el hecho que, tal como lo ha señalado el **Ministerio de Obras Públicas** mediante su escrito de oposición, al verificar las vacantes disponibles dentro de la estructura de personal, la entidad no cuenta con una posición equivalente al mismo salario que devengaba la accionante, por lo que en aras de cumplir con la Sentencia de dos (2) de diciembre de dos mil veintiuno, se encuentran realizando las gestiones presupuestarias para efectuar el nombramiento de la accionante con igual remuneración al que contaba al momento de su desvinculación; siguiendo los lineamientos que establece el artículo 326 de la Ley 248 de 29 de octubre de 2021, que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2022, el cual, señala lo siguiente:

"**Artículo 326.** Modificación a la estructura de puestos mediante resolución. **Las modificaciones a la estructura de puestos que requieran las instituciones públicas deberán ser solicitadas, a partir del 1 de febrero hasta el 15 de septiembre, al Ministerio de Economía y Finanzas para su evaluación y registro.** Igualmente, las solicitudes de modificaciones debidamente autorizadas por el representante legal o quien en él delegue, a fin de eliminar posiciones vacantes, **crear posiciones nuevas**, modificar

posiciones existentes y asignar dietas y sobresueldos debidamente autorizadas. **El Ministerio de Economía y Finanzas, posteriormente, enviará a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional la documentación correspondiente para su conocimiento...**" (El resaltado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial Digital No. 29408-A de 29 de octubre de 2021).

Respecto a la norma citada, se puede apreciar que, **para la creación de una posición nueva dentro de la institución, la misma deberá ser solicitada entre el 1 de febrero y el 1 de septiembre al Ministerio de Economía y Finanzas para su evaluación y registro, de lo cual, podemos colegir que, el Ministerio de Obras Públicas bajo ninguna circunstancia y sin causa legal alguna, se ha rehusado a cumplir con el contenido de la Sentencia de dos (2) de diciembre de dos mil veintiuno, que ordenó el reintegro de Eyra Mercedes Ng Shouwe al cargo que desempeñaba o a otro, de igual jerarquía y salario, ya que la entidad se encuentra realizando las medidas necesarias para cumplir con lo resuelto por la Sala Tercera, en atención a los lineamientos y fechas que dispone el artículo 326 de la Ley 248 de 29 de octubre de 2021.**

A juicio de este Despacho, en el presente caso no se cumplen los supuestos previstos en los artículos 99 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, y el 1932 (numeral 9) del Código Judicial, para dar lugar a la configuración del desacato; puesto que, es evidente la inexistencia de pruebas concretas y circunstancias de incumplimiento o de renuencia por parte del **Ministerio de Obras Públicas**, que den pie a inferir que dicha entidad, no acató lo decidido en la Sentencia de dos (2) de diciembre de dos mil veintiuno, emitida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

En ese sentido, no podemos perder de vista que el desacato supone la existencia de pruebas concretas de incumplimiento o renuencia por parte del titular de la institución a acatar lo decidido en un fallo judicial, es por ello que no puede constituirse el desacato sin la presencia de pruebas contundentes que acrediten el presupuesto en discusión, esto es, un actuar omisivo, dilatorio, desinteresado o que sin causa legal rehúse a obedecer lo ordenado en la Sentencia referida en párrafos precedentes; advirtiendo así que la querellante, quien en este caso debe asumir la carga probatoria, tal como lo dispone el artículo 784 del Código

Judicial, tampoco ha presentado pruebas dirigidas a sustentar sus afirmaciones, por lo que sus pretensiones deben ser desestimadas, conforme lo ha planteado la Sala Tercera en su Sentencia de 9 de octubre de 2009, dictada al decidir un caso similar al que ocupa nuestra atención, y que citamos a continuación en su parte pertinente:

“

...

Es importante resaltar a este respecto, que **el desacato supone la existencia de pruebas concretas de incumplimiento o renuencia a acatar lo decidido en un fallo judicial. No puede configurarse el desacato sin la presencia de pruebas fidedignas que acrediten el presupuesto meritado**, ni tampoco se da tal desacato cuando el cumplimiento de la decisión judicial depende de comportamientos que debe desplegar exclusivamente el querellante y no el funcionario acusado." (Lo destacado es nuestro).

Por todo lo expuesto, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **NO PROBADA la querella por desacato** propuesta por la Magister Isaura Rosas, actuando en nombre y representación de **Eyra Mercedes Ng Shouwe**, en contra del **Ministerio de Obras Públicas**.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General