

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1226

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 12 de noviembre de 2019

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

El Licenciado **Laureano Campos Tuñón**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Orden General DG-BCBRP 041-19 de 15 de mayo de 2019, emitido por el **Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá**, su acto confirmatorio y 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 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.

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

El apoderado judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal vulnera las siguientes disposiciones:

**A.** El artículo 1088 del Código Fiscal, el cual establece que para ser empleado o agente de manejo es preciso gozar de buena reputación, no haber sido condenado a pena corporal por delitos de falsedad o contra la propiedad, no haber sido calificado por sentencia ejecutoriada como quebrado fraudulento o culpable y no ser deudor del Tesoro, añade que tampoco puede ser empleado o agente de manejo quien, habiéndolo sido en otro tiempo, resultó alcanzado en sus cuentas, aun cuando los alcances hayan sido condonados o declarados prescritos o cuando no haya rendido sus cuentas oportunamente, aunque de esa responsabilidad hubiera sido eximido, y por

último agrega, que los nombramientos hechos en contravención de este artículo son nulos y cualquier persona puede demandar su nulidad (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial);

**B.** El artículo 68 del Reglamento Interno de Recursos Humanos, aprobado mediante la Resolución 004-10 de 15 de diciembre de 2010, el cual establece que la destitución deberá estar procedida por una investigación destinada a esclarecer los cargos que se le atribuyen al servidor público, en la cual se permita a éste ejercer su derecho a defensa, agrega que la investigación debe ser realizada por funcionarios de la Junta Disciplinaria respectiva o cuando el caso lo amerite, por la Dirección de Asuntos Internos (Cfr. foja 5 del expediente judicial);

**C.** El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que contiene los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial); y

**D.** El artículo 74 de la Constitución Política, el cual establece que ningún trabajador podrá ser despedido sin justa causa y sin las formalidades que establezca la Ley; agrega que ésta señalará las causas justas para el despido, sus excepciones especiales y la indemnización correspondiente (Cfr. foja 6 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 la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Orden General DG-BCBRP 041-19 de 15 de mayo de 2019, emitida por el **Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá**, mediante la cual se destituyó a **Laureano Campos Tuñon** del cargo de Abogado I, en la Oficina de Asesoría Legal de la Zona Regional de Panamá (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración que fue decidido a través de la Orden General DG-BCBRP-061-19 de 17 de junio de 2019, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento fue notificado al prenombrado el 21 de junio de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 12-14 y 22 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 19 de agosto de 2019, **Laureano Campos**, actuando en su propio nombre y representación, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en el que solicita que se declare nula, por ilegal, la Orden General DG-BCBRP 041-19 de 15 de mayo de 2019, emitida por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones (Cfr. fojas 2-7 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el acto acusado de ilegal, es violatorio a todas luces, ya que no se le realizó un procedimiento disciplinario que haya traído como consecuencia la destitución (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Adicional a ello, agrega que la Orden General DG-BCBRP 041-19 de 15 de mayo de 2019, no expone una causa justa que motivara la destitución, lo que evidencia el incumplimiento de las formalidades establecidas en la Ley (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Frente a los argumentos expuestos por el demandante, este Despacho procederá a analizar de manera conjunta los cargos de infracción formulados en contra de la Orden General DG-BCBRP 041-19 de 15 de mayo de 2019, advirtiendo que al efectuarse un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, puede concluirse que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por la recurrente con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

De acuerdo al contenido de la Orden General DG-BCBRP 041-19 de 15 de mayo de 2019, acusada de ilegal, el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, en su informe de conducta, detalló lo siguiente:

“ ...

**SEGUNDO:** Que el señor **LAUREANO CAMPOS TUÑÓN**, con cédula de identidad personal No. 8-235-460, hasta el momento de su destitución, portaba el cargo remunerado de Abogado I, ejerciendo funciones en la Oficina de Asesoría Legal en la Zona Regional de Panamá, (**De conformidad con lo que reposa en su expediente de personal**).

**TERCERO:** Que el día 09 de mayo del presente año, a través de trámite de la Oficina de Planilla por el programa Oracle forms runtime, de la Contraloría General de la República de

Panamá (Consulta De Inhabilitados Para Ejercer Funciones Públicas), se nos refleja una INHABILITACIÓN PERMANENTE, POR LESIÓN (sic) PATRIMONIALES OCASIONADAS AL ESTADO. Basado en el artículo 1088 del Código Fiscal de Panamá.

**CUARTO:** Que mediante informe No. SDG-015-A-19 del día jueves 9 de mayo del presente año, expedida por el Coronel Gabriel Isaza Estrada, sub Director General, basándose en la Ley 10 de 16 de marzo de 2010 y el Reglamento Interno de Recursos Humanos, informa que el señor LAUREANO CAMPOS TUÑÓN, de igual forma irrespetó a la autoridad en forma pública, en frente de la Oficina Interinstitucional de Recursos Humanos, incurriendo así en el acápite g, del Artículo 66 (Causales de Suspensión Temporal del Servicio Público). (De conformidad con lo que reposa en su expediente de personal).

**QUINTO:** Que a través de nota del día jueves 9 de mayo del presente año, el señor LAUREANO CAMPOS TUÑÓN, solicitó al Coronel Jaime Villar Vargas, en su calidad de Director General un tiempo prudente a fin de solventar, las actuaciones de Contraloría General de la Republica a fin de deslindar y hacer uso efectivo de dichos descargos ya que la Contraloría debía levantar cualquier medida impuesta a su persona.

...” (Cfr. fojas 38-43 del expediente judicial).

La acción descrita en el informe de conducta, fue considerada por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, como una falta administrativa que conlleva a la destitución, y que, tal como advertimos de la lectura del acto impugnado, se fundamenta en el Reglamento Interno de Recursos Humanos, que regula los deberes y las obligaciones de los servidores públicos de esa institución, mismo que fue aprobado por el patronato mediante la Resolución 004-10 de 15 de diciembre de 2010. Veamos:

**“Artículo 59:** Son deberes de los servidores públicos los siguientes:

a. Respetar y cumplir la Constitución, la Ley, el Reglamento Interno y demás disposiciones de trabajo.

b. Cumplir con los Principios Éticos de los Servidores Públicos.

c. ...”.

**“Artículo 67:** Son causales de destitución, las siguientes:

...

d. La condena del servidor público por falta cometida en el ejercicio de sus funciones o por delito común.

...”.

Bajo la premisa jurídica que antecede y luego de una lectura del acto objeto de reparo, podemos advertir que el argumento ensayado por el recurrente carece de sustento; ya que, de las normas antes citadas, se infiere claramente la conducta por la cual el demandante fue destituido, que consistió en una falta administrativa al reglamento interno de la institución demandada; es decir por inhabilitación permanente por lesión patrimonial ocasionada al Estado, que mantiene el actor y que fue reflejada en el trámite de planilla del día jueves 9 de mayo de 2019, en el programa Oracle Forms Runtime.

Aunado a lo anterior, este Despacho advierte que la Orden General DG-BCBRP-061-19 de 17 de junio de 2019, por medio del cual se resuelve el recurso de reconsideración presentado por el hoy demandante, se deja constancia de lo siguiente: “... *que mediante el Informe de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, informan de diversas anomalías presentadas desde el día martes 14 al miércoles 22 de mayo del año en curso, en las marcaciones y registro de asistencia del señor LAUREAÑO CAMPOS TUÑON, incurriendo así en el artículo 7 (sic) (Abandono del Cargo), Reglamento Interno de Recursos Humanos...*” (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Al respecto, el artículo 75 del Reglamento Interno de Recursos Humanos, prevé siguiente:

**“Artículo 75:** El abandono se produce cuando el servidor público, sin causa justificada deje de concurrir a sus labores, por un período de tres (3) días consecutivos o más. El abandono se produce, además, cuando el servidor:

- a. No reasume sus funciones al vencimiento de una licenciada, permiso, vacaciones o misiones oficiales.
- b. No concurre al trabajo durante los días anteriores de concedida la autorización para separarse del cargo, por motivos de licencia, permiso, vacaciones o misiones oficiales”.

Ante el escenario anterior, es ostensible que la conducta de **Laureano Campos**, se enmarca con meridiana claridad en los artículos 59 (numeral a y b), 67 (numeral d) y 75 del Reglamento Interno, lo que conllevó a la emisión de la Orden General DG-BCBRP 041-19 de 15 de

mayo de 2019, mediante el cual se le destituyó de la mencionada posición en atención a la norma citada.

Para la doctrina jurídica el procedimiento disciplinario es una modalidad de la potestad sancionadora del Estado a fin de fiscalizar los comportamientos o las conductas de los funcionarios de la Administración Pública o administrados y, consecuentemente, imponer las medidas restrictivas pertinentes ante la inobservancia de las reglas que este régimen prescribe; tomando en cuenta que el ejercicio de dicha atribución se materializa a través del cumplimiento de los principios que componen la garantía del debido proceso, pues contribuye a los límites de la Administración Pública en el ejercicio del poder sancionador.

En este escenario, resulta importante citar lo expuesto por la Sala Tercera en la Sentencia de 18 de marzo de 2015, con respecto a los preceptos que busca resguardar o proteger la garantía del debido proceso, cito:

“... ”

‘en cada una de las etapas básicas del proceso administrativo sancionador, a saber: la fase de acusación o formulación de cargos, el momento de los descargos o defensa frente a la acusación, en el periodo de pruebas y en la etapa de la decisión de fondo de la causa, la Administración tiene que garantizar el respeto del debido proceso legal’, y por consiguientes, los elementos y principios que lo conforman e integran de acuerdo a la naturaleza jurídica del procedimiento sancionatorio (aplicación del ius puniendi).

Tales elementos, como se ha señalado y lo consigna el artículo 34 y 200 numeral 31 de la Ley 38 de 200, son ‘el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el de recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa’. En tanto que los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora, se derivan del principio de legalidad como facultad ‘atribuida a determinados órganos del Estado por medio de ley, con la finalidad de imponer penas, sanciones y medidas de seguridad a quienes después de un proceso...’. De ahí que como ha sostenido esta Sala, ‘los principios que fundamentan esta facultad son los de legalidad, tipicidad, irretroactividad proporcionalidad regales del ‘non bis in ídem’, culpabilidad y de prescripción’ (Cfr. Fallo de 30 de enero de 2009. Aquilino de la Guardia Romero vs. Comisión Nacional de Valores)” (La negrita es nuestra).

A juicio de este Despacho, la destitución de **Laureano Campos Tuñón**, fue proporcional y legal; ya que la sanción aplicada resultó cónsona con la falta cometida y la institución demandada cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar esta medida. Igualmente se respetaron las garantías del debido proceso y derecho a la defensa, y dentro del cual el actor tuvo la oportunidad de presentar sus descargos, y que pese a esto, quedó en evidencia que el actor nunca manifestó que se le seguía una investigación por Lesiones Patrimoniales Ocasionadas al Estado dentro del Proyecto de Desarrollo Agropecuario Rural Sostenible de Darién en el año 2000, aunado a ello, las irregularidades presentadas en el registro de asistencia del actor que comprenden desde el día 14 al 22 de mayo del año en curso; lo que constituyó la falta disciplinaria (Cfr. 8-10 y 12-14 del expediente judicial).

Por último, en cuanto al reclamo que hace el actor 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 **Laureano Campos Tuñón**, 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 2 de febrero de 2009, que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad **respecto al pago de salarios caídos** a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, **deben ser viables jurídicamente**, es decir que **corresponde dicho pago en los casos que la propia Ley dispone...**” (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de los elementos jurídicos de hecho y Derecho, que hemos observado durante el análisis de la acción que ocupa nuestra atención, podemos afirmar y concluir con meridiana claridad, que la entidad demandada sólo se limitó a cumplir con los presupuestos jurídicos establecidos en su Reglamento Interno el cual debe ser acatado por todo aquel que desempeñe un cargo dentro del Benemérito Cuerpo de Bomberos.

De lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Orden General DG-BCBRP 041-19 de 15 de mayo de 2019, emitida por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

#### IV. Pruebas.

1. Se **objeta** el documento visible a foja 30 por tratarse de documento que fue aportado en copia simple sin cumplir con las formalidades de autenticación exigidas en el artículo 857 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 inquieren 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).

2. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal que guarda relación con este caso, que reposa en la entidad demandada.

V. **Derecho**. No se acepta el invocado por el actor.

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General