

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1377

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 27 de noviembre de 2019

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Javier Ernesto Sheffer Tuñón, actuando en nombre y representación de **Orlando Enrique Carrasquilla Salas**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 48 de 28 de marzo de 2019, emitido por el **Ministerio de Educación**, su acto confirmatorio, 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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad 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:** Este hecho es cierto, por lo tanto se acepta (Cfr. fojas 18 y 19 del expediente judicial).

**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:** Es cierto; por tanto se acepta (Cfr. fojas 101 a 104 y 129 a 132 del expediente administrativo).

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

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

**A.** Los artículos del Texto Único de la 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, de acuerdo a como fue ordenado mediante al Texto Único de 29 de agosto de 2008 (vigente al momento que se suscitaron los hechos), que se detallan a continuación:

**A.1.** El artículo 156, a través del que se establece el procedimiento previo a destituir de forma directa de un servidor público que haya incurrido en hechos que ameriten tal sanción, que, sin embargo, fue transcrito conforme se encontraba vigente antes de su modificación, hecha mediante la Ley 23 de 12 de mayo de 2017 (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial);

**A.2.** El artículo 157, norma que dispone la obligación a la Oficina Institucional de Recursos Humanos y al superior jerárquico del funcionario investigado de, una vez concluido el proceso disciplinario, presentar un informe a la Autoridad Nominadora en el que expresen sus recomendaciones (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial)

**B.** Los siguientes artículos de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General:

**B.1.** El artículo 34, que consagra los principios que conforman el procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial);

**B.2.** Los numerales 4 y 5 del artículo 52, mediante el cual se encuadra, dentro de los actos que dan lugar a la nulidad absoluta, a aquellos que se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen la violación del debido proceso legal; y los que graven condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado (Cfr. fojas 8 a 9 y 10 a 11 del expediente judicial);

C. Los numerales 16 y 28 del artículo 102 del Resuelto 326 de 22 de marzo de 2006, mediante el cual se aprueba el Reglamento Interno del Recurso Humano Administrativo del Ministerio de Educación, que refieren a faltas administrativas tipificadas en el mismo (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial);

### **III. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de los intereses del Estado.**

#### **A. Breves Antecedentes.**

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto principal acusado en la presente causa lo constituye el Decreto de Personal 48 de 26 de marzo de 2019, proferida por el entonces Presidente de la República, por conducta del Ministerio de Educación, mediante el cual se resolvió destituir a **Orlando Carrasquilla Salas** del cargo que ocupaba de Abogado I, posición 30282, en dicho ministerio, debido a la comisión de la falta administrativa establecida en el numeral 6 del artículo 102 del Resuelto 326 de 22 de marzo de 2006, que adopta el Reglamento Interno del Recurso Administrativo del Ministerio de Educación (Cfr. fojas 101 a 104 del expediente administrativo).

En atención a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, el cual fue decidido a través de la Resolución 143 de 27 de junio de 2019 (acto confirmatorio del cual también se acusa su ilegalidad) y que mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal, pronunciamiento que le fue notificado al apoderado judicial del hoy demandante el día 15 de julio de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 129 a 132 del expediente administrativo).

En virtud de lo anterior, el 13 de septiembre de 2019, **Orlando Carrasquilla Salas**, actuando por medio de su apoderado 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 acusada y su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ejercía en el Ministerio de Educación, junto con el pago de los salarios y demás emolumentos dejados de percibir (Cfr. fojas 2 a 11 del expediente judicial).

**B. Sobre la legalidad del acto acusado y su acto confirmatorio.**

El actor, al sustentar su demanda, considera ilegal el acto demandado, invocando las siguientes razones:

- En primer lugar, señala que la falta por la cual fue sancionado, es decir, retraso en la tramitación del proceso disciplinario del señor Ariel Martínez, no fue su responsabilidad, pues la Dirección Nacional de Recursos Humanos remitió el expediente disciplinario seis meses después de que fue de su conocimiento, por lo cual, a su juicio, el retraso en la tramitación del expediente es endilgable a la precitada Dirección (Cfr. foja 5 del expediente judicial).
- Por otra parte, manifiesta que el retraso en la tramitación del expediente no puede ser atribuido a su persona, debido a que la Dirección de Asesoría Legal no es el departamento que por Ley le corresponde dar trámite a los expedientes disciplinarios, sino que esta facultad recae directamente sobre la Dirección Nacional de Recursos Humanos (Cfr. fojas 5, 6 y 7 del expediente judicial).
- Finalmente, denuncia la inobservancia al debido proceso en el expediente que motivó su destitución, en virtud que, según arguye, por un lado no se le concedió audiencia en la evacuación de las pruebas testimoniales que él había solicitado; y por el otro, indica que para su destitución se aplicó la causal de “extralimitarse de sus funciones y por la actuación negligente

de sus responsabilidades”<sup>1</sup>, siendo ésta una causal disciplinaria diferente a aquella por la cual se inició el proceso disciplinario en su contra, que fue 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”<sup>2</sup> (Cfr. fojas 8 a 11 del expediente judicial).

Frente a lo señalado por el accionante, este Despacho se ve obligado a oponerse a los cargos de ilegalidad expuestos y a las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición de la resolución objeto de controversia. Apuntamos lo anterior, debido a que al efectuar un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, puede fácilmente concluirse que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por el recurrente con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento, en virtud de las razones que pasamos a explicar de manera conjunta.

En este orden de ideas, tenemos que, en base a lo manifestado en la demanda, los problemas jurídicos a resolver son:

- 1) Si previo a la emisión de la Resolución que ordena la destitución de Orlando Carrasquilla, se realizó un proceso disciplinario en el que se le garantizaron todos sus derechos concernientes al debido proceso, y;
  
- 2) Si Orlando Carrasquilla incurrió en la falta disciplinaria por la cual la entidad demandada lo sancionó, a través del acto administrativo contentivo de su destitución.

---

<sup>1</sup> Establecida en el numeral 28 (Faltas graves) del artículo 102 del Resuelto 326 de 22 de marzo 2006, por la cual se aprobó el Reglamento Interno del Ministerio de Educación.

<sup>2</sup> Establecida en el numeral 6 (Faltas de máxima gravedad) del artículo 102 del Resuelto 326 de 22 de marzo 2006, por la cual se aprobó el Reglamento Interno del Ministerio de Educación.

### **B.1. Sobre la observancia al Debido Proceso en la investigación administrativa llevada a cabo por el Ministerio de Educación.**

Así las cosas, como quiera que en acción ensayada, el accionante denuncia la supuesta violación al debido proceso legal, consideramos oportuno iniciar nuestro análisis, realizando sucinta anotación sobre esta importante garantía constitucional y legal, a fin de poder corroborar que, efectivamente, la autoridad demandada no omitió su cumplimiento.

En este sentido, tenemos que en la esfera administrativa, la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismo que manifiesta lo siguiente:

**“Artículo 36.** Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. **Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.**” (El resaltado es nuestro).

Así mismo, el numeral 31 del artículo 201 de la ley recién aludida nos brinda la definición del “Debido Proceso Legal”, en los términos citados a continuación:

**“Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme este glosario:

...

**31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política:** 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 recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.” (El resaltado es nuestro).

Para el ex-magistrado Arturo Hoyos<sup>3</sup>, *“el debido proceso legal es una institución instrumental que engloba una amplia gama de protecciones y dentro de la cual se desenvuelven diversas relaciones, por lo que decimos que es compleja, sirve de*

---

<sup>3</sup> Obra: El Debido Proceso, Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996, Pág. 55

*medio de instrumento para que puedan defenderse efectivamente y satisfacerse los derechos de las personas, las cuales, en ejercicio de su derecho de acción, formula pretensiones ante el Estado para que éste decida sobre ellas conforme a derecho.”*

Vale la pena además, destacar lo anotado al respecto por el autor Ossa Arbeláez<sup>4</sup>, quien nos anota que *“el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes.”*

Podemos complementar lo previamente expuesto, señalando que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, entre los que se encuentra: **el derecho a ser juzgado por un juez natural, el derecho de defensa, el principio de legalidad, el derecho a pruebas, el derecho a una sentencia justa, el principio de la doble instancia y la cosa juzgada**, entre otros.

Una vez resaltado lo anterior, corresponde a este Despacho examinar las razones por las cuales se evidencia que el acto administrativo acusado, fue emitido conforme en debida forma, por una autoridad competente, cumpliendo todos los trámites y formalidades inherentes al debido proceso legal y administrativo, respetando además todos los Derechos de **Orlando Carrasquilla Salas**.

En este orden de ideas, resulta preciso anotar que tal como señalamos en párrafos precedentes, el Ministerio de Educación destituyó al señor Orlando Carrasquilla Salas, del cargo de Abogado I, a través del Decreto de Personal 48 de 26 de marzo de 2019, por la causal disciplinaria estipulada en el numeral 6 del artículo 102, del Resuelto 326 de 22 de marzo de 2006 que adopta el Reglamento Interno del

---

<sup>4</sup> Obra: Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. página 239.

Recurso Humano Administrativo del Ministerio de Educación. (Cfr. fojas 101 a 104 del expediente administrativo).

Las constancias procesales que reposan en el expediente, revelan que la investigación administrativa en contra de Orlando Carrasquilla Salas se inició como consecuencia de la Nota DNAL-104-60-03, suscrita por la Licenciada Arelys Jaén E., en su condición de Directora Nacional de Asesoría Legal, Encargada, del Ministerio de Educación; dirigida al Ingeniero Christian Sánchez Reyes, entonces Director Nacional de Recursos Humanos del mismo ministerio, mediante la cual solicitó la apertura de una investigación disciplinaria en contra del hoy demandante, por la probable comisión de la falta disciplinaria contemplada en el artículo 102, Falta de Máxima Gravedad, numeral 6<sup>5</sup>, del Reglamento Interno del Recurso Humano Administrativo del Ministerio de Educación (Cfr. fojas 1 a 4 del expediente administrativo).

Las razones que motivaron la solicitud de apertura de proceso disciplinario constan en la referida nota, que en su parte medular es del siguiente tenor:

“El día 22 de noviembre del presente año, la señora CARMEN GOCHEZ BROSSARD, con cédula 8-204-1686, presentó FORMAL QUEJA por supuesta negligencia extrema en el manejo del expediente administrativo disciplinario seguido al funcionario ARIEL MARTINEZ, conductor del Colegio José Antonio Remón Cantera.

Narra la quejosa GOCHEZ BROSSARD que el día 4 de julio de 2017, fue víctima de actos libidinosos (tocamientos) por parte del funcionario ARIEL MARTINEZ y que todo se ha manejado de forma negligente en el Ministerio de Educación.

Señala que, a pesar de que su agresor aceptó haberla manoseado y meterle la mano debajo de su falda, lo único que hizo el Director del plantel fue decirle al señor MARTÍNEZ que le pidiera disculpas. Agrega que, a raíz de estos hechos, interpuso una denuncia penal ante el Ministerio Público y, a pesar de que dicha institución ha girado medidas de protección a su favor, no se cumplen ya que ella fue trasladada a la Dirección Regional de Panamá Centro y el señor MARTÍNEZ se presenta a cada rato en esas instalaciones sin importarle las Medidas de Protección que pesan en su contra.

---

<sup>5</sup> “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”

...

En efecto, tenemos que en la Dirección Nacional de Asesoría Legal se encuentra en trámite el expediente administrativo disciplinario seguido al funcionario ARIEL MARTÍNEZ, cédula 2-107-397, por 'Incurrir en Acoso Sexual', falta tipificada en el artículo 102, Faltas de Máxima Gravedad, numeral 10, del Resuelto No.326, de 22 de marzo de 2006, Reglamento Interno para la Administración del Recurso Humano Administrativo del Ministerio de Educación. Este expediente se encuentra asignado al licenciado ORLANDO CARRASQUILLA de la Unidad de Procedimientos Disciplinarios de la Dirección de Asesoría Legal.

...

A foja 1 del expediente administrativo, reposa la Nota DNRRHH-2017.108.661, de 10 de enero de 2018, mediante la cual el Director Nacional de Recursos Humanos remite este caso al Director Nacional de Asesoría Legal.

A foja 5, se observa Resolución de Apertura de Investigación Disciplinaria, fechada 6 de julio de 2018, Se (sic) observa un retardo en la confección de esta resolución.

...

A fojas 46-53 se incorpora la Nota DNRHH/12306, de 22 de octubre de 2018, contentiva del Informe de Investigación Disciplinaria, mediante la cual se cierra la investigación disciplinaria y se recomienda al Señor Ministro, la DESTITUCIÓN del funcionario ARIEL MARÍNEZ por incurrir en Acoso Sexual en perjuicio de CARMEN GOCHEZ. Cabe mencionar que este informe no obtuvo visto bueno de la Directora Nacional de Asesoría Legal, alterando el procedimiento normal establecido para todas las asignaciones que reposan en este Despacho.

Los hechos arriba descritos constituyen probable falta disciplinaria tipificada en el artículo 102, Falta de Máxima Gravedad, numeral 6, del Resuelto No.326, de 22 de marzo de 2006, Reglamento Interno para la Administración del Recurso Humano Administrativo del Ministerio de Educación, que a la letra dice:

..." (Cfr. fojas 1 a 3 del expediente administrativo).

Junto a dicha nota, se aportó, entre otros documentos, un informe fechado 30 de noviembre de 2018, mediante el cual la señora Damaris Vargas, en su calidad de Asistente de la Dirección Nacional de Asesoría Legal, puso en a la Directora Nacional de las misma Dirección, que el informe que cerró la investigación iniciada en contra de

ARIEL MARTÍNEZ, no contó con su visto bueno (Cfr. foja 61 del expediente administrativo).

A raíz de lo anterior, mediante Resolución de 8 de enero de 2019, la Dirección Nacional de Recursos Humanos dispuso la apertura de un proceso disciplinario en contra de Orlando Carrasquilla Salas, correrle traslado por el término de dos (2) días con el fin de que presentara sus descargos y ordenó la práctica de todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos y posibles sanciones (Cfr. fojas 62 a 65 del expediente administrativo).

El día 17 de enero de 2019, Orlando Carrasquilla presentó escrito a través del cual otorgó poder especial al Licenciado Javier Sheffer para que ejerciera su representación, quien mediante memorial de misma fecha, presentó los descargos del hoy accionante (Cfr. fojas 67 a 73 del expediente administrativo).

Así mismo, el apoderado judicial del recurrente, solicitó la práctica de pruebas documentales y testimoniales, mismas que fueron admitidas a través de la Resolución 3 de 22 de enero de 2019, y practicadas en los primeros días del mes de febrero (Cfr. fojas 79 y 82 a 90 del expediente administrativo).

**La investigación disciplinaria concluyó con el Informe de 6 de febrero de 2019, confeccionado de manera conjunta por el Director Nacional de Recursos Humanos y la Directora Nacional de Asesoría Legal, dirigido al Ministro de Educación, mediante el cual recomiendan la destitución de Orlando Carrasquilla Salas, debido a que retardó de forma excesiva un trámite inherente a sus funciones y, además, por la alteración de un trámite en la Dirección para la cual prestaba servicios (Cfr. foja 91 a 96 del expediente administrativo).**

Una vez culminadas todas las diligencias correspondientes a la investigación disciplinaria que se le siguió al actor, el Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Educación, a través del Decreto de Personal 48 de 28 de marzo de 2019,

resolvió destituir a Orlando Carrasquilla Salas, “por haber incurrido en la falta administrativa , establecida en el Resuelto 326 de 22 de marzo de 2006, Reglamento Interno para la Administración de Recurso Administrativo, Faltas de Máxima Gravedad. Artículo 102, numeral 6, ‘alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo’ ” (Cfr. fojas 101 a 104 del expediente administrativo).

El accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución 143 de 27 de junio de 2019, a través de la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal, pronunciamiento que le fue notificado al apoderado judicial del hoy demandante el día 15 de julio de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 129 a 132 del expediente administrativo).

En base a las pruebas aportadas, se advierte que el Ministerio de Educación sustentó en debida forma la vinculación de Orlando Carrasquilla Salas con la falta disciplinaria que se le atribuyó, pues se logró determinar la responsabilidad del demandante sobre los hechos que dieron origen a la investigación.

Cabe destacar, que Orlando Carrasquilla tuvo participación en la fase investigativa, en la cual pudo nombrar un apoderado judicial, que presentó en su nombre descargos, solicitó la práctica de pruebas que le fueron concedidas, recurrió la decisión adoptada y contó en todo momento con la oportunidad de poder presentar todos los escritos, recursos e incidencias que a bien tuviera, en el momento procesal oportuno; por lo que se evidencia que intervino y además fue oído en el proceso de investigación, razón por la cual no coincidimos con la apelante cuando sostiene que la violación del debido proceso en su contra; puesto que es a todas luces evidente que las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento disciplinario no hicieron más que resguardar esta importante garantía constitucional y legal.

Por tanto, se aprecia que la decisión contenida en la Resolución impugnada fue adoptada luego de una valoración minuciosa de los elementos que fueron estudiados en el proceso disciplinario, es por ello que este Despacho considera que no ha existido violación al debido proceso dentro del proceso que ha motivado la presenta causa.

Sobre el particular, resulta importante citar lo expuesto por la Sala Tercera en la Sentencia de 18 de marzo de 2015, con respecto a los presupuestos 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 los 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 consiguiente, 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 2000**, 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, también contemplado en la ley, los establezca como responsable..'* De ahí que, como ha sostenido esta Sala, *'los principios que fundamentan esta facultad son los de legalidad, tipicidad, irretroactividad, proporcionalidad, regla 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)

En este orden de ideas, es incuestionable que el proceso disciplinario llevado a cabo en contra de **Orlando Carrasquilla Salas**, cumplió con los procedimientos establecidos tanto en el Reglamento Interno de la Institución como en la Ley 9 de 1994;

además, se respetaron las garantías del debido proceso, tal como consta en el expediente administrativo, puesto que, previo a la decisión adoptada, se cumplieron con todas las fases previstas para estos casos; el proceso fue llevado a cabo por la Autoridad Competente y el accionante contó con la oportunidad de presentar sus descargos junto con las pruebas que considerara necesarias, sin perjuicio del derecho a recurrir que utilizó.

En virtud de las consideraciones expuestas, ha quedado de manifiesto que no es viable el cargo de ilegalidad planteado por el actor en este punto, y en consecuencia, debe descartarse.

**B.2. Sobre la incurrancia del demandante en la falta disciplinaria por la cual la entidad demandada lo sancionó, a través del acto administrativo contentivo de su destitución.**

Por otra parte, se aprecia que una vez evaluado el caso, la falta por la cual se abrió el proceso disciplinario en contra de Orlando Carrasquilla<sup>6</sup> quedó debidamente demostrada en la investigación, pues, el investigado no pudo justificar de ninguna forma el atraso de casi seis (6) meses en dar apertura al procedimiento disciplinario que se le había asignado, y es que se demostró que habiendo recibido el expediente el 10 de enero de 2018, para trámite, no fue hasta el 6 de julio de 2018, que se profirió tal resolución de apertura; siendo ésta una situación inexcusable, máxime si se toma en cuenta que este tipo de procesos cuentan con fechas de preclusión en sus términos de ejecución (Cfr. fojas 101 a 104 del expediente administrativo).

Aunado a lo anterior, quedó evidenciado que Orlando Carrasquilla, además de retardar injustificadamente el trámite del proceso disciplinario que le había sido asignado, alteró el procedimiento correspondiente para estos casos, esto fue así porque procedió a la confección y remisión de la Nota DNRH/12306 de 22 de octubre de 2018,

---

<sup>6</sup> "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"

recomendando la destitución del señor Ariel Martínez, sin que la misma recibiera el visto bueno de la Directora Nacional de Asesoría Legal.

Lo anterior fue detallado en la propio Decreto de Personal 48 de 26 de marzo de 2019, en el que se cita lo contenido en el Informe de 6 de febrero de 2019 (antes referenciado por nosotros), cuyo tenor literal es el siguiente:

“En lo que a la alteración del trámite se refiere, la facultad de verificar cualquier archivo, documentación o expediente que se tramita en la Dirección Nacional de Asesoría Legal, cae dentro de las funciones propias de la Dirección Nacional, las cuales ejerce con el fin de cumplir a cabalidad las funciones que le asigna el Decreto Ejecutivo 18 de 11 de febrero de 1998 ‘Por medio del cual se establecen los objetivos y funciones de la Dirección Nacional de Asesoría Legal del Ministerio de Educación’, y en ninguna forma puede considerarse como violación a derecho, norma, o principio alguno.

Particularmente, y en lo concerniente a la presente investigación, es necesario señalar que la Directora Nacional de Asesoría Legal no aduce que el Proyecto de Resuelto de Destitución del señor ARIEL MARTÍNES, fuera por ella desconocido, lo que aduce es que el mismo carece de Visto Bueno, lo que es el trámite común para todos los documentos que salen de la Dirección Nacional de Asesoría Legal, lo que corroboran las mismas pruebas aducidas por la defensa técnica del Licenciado CARRASQUILLA, como en efecto son la Hoja de Trámite por él recibida el 8 de noviembre de 2018, y la Hoja de Control de Firmas y Vistos Buenos con el recibido del despacho de la Viceministra, este último, prueba fehaciente de que el proyecto en cuestión salió de la Dirección Nacional de Asesoría Legal, e ingresó al despacho de la Vice ministra sin cumplir con esa formalidad.

En cuanto a la nota DNRH/12306 de 22 de octubre de 2018, contentiva del informe dirigido al señor Ministro de Educación, suscrita por el director del colegio José Antonio Remón Cantera y el Director Nacional de Recursos Humanos, en la que se recomienda la destitución del servidor público ARIEL MARTÍNEZ, no se trata solamente de que la Directora Nacional de Asesoría Legal señale que no obtuvo su Visto Bueno, sino que al momento de obtener los registros de la Dirección Nacional de Recursos Humanos copia autenticada de la misma, encontramos que la numeración DNRH/12306 corresponde a nota fechada 12 de octubre de 2018, dirigida a la Ingeniera Sandy Correa, Secretaria General, encargada, referente a la Resolución No. 58 de 23 de abril de 2018, sobre el educador Rómulo Santos Miranda. Debido a lo anterior, tampoco hay evidencia, constancia o registro del informe dirigido al señor Ministro, en la Dirección Nacional de Recursos

Humanos, por lo que no solo se puede afirmar que la misma fue tramitada alterando el trámite que se le da a los documentos que salen de la Dirección de Asesoría Legal, sino que también fue tramitada alterando el trámite que se le da a los documentos en la Dirección Nacional de Recursos Humanos, sin ninguna justificación.” (Cfr foja 103 y 104 del expediente administrativo)

Lo dicho previamente, se reafirma con el contenido del Informe Secretarial DNAL-104-0002-13-2019 suscrito por la Asistente Ejecutiva de la Dirección de Asesoría Legal del Ministerio de Educación, en el cual, hace del conocimiento de la Directora Nacional que el informe de cierre de la investigación dentro del expediente administrativo seguido al funcionario ARIEL MARTÍNEZ, no obtuvo su Visto Bueno (Cfr. foja 61 del expediente administrativo).

Así las cosas, para este Despacho queda de manifiesto que la destitución del actor se fundamentó en una conducta disciplinarias de máxima gravedad, debidamente tipificada en el numeral 6 del artículo 102 del Resuelto 326 de 22 de marzo de 2006, que adopta el Reglamento Interno del Recurso Administrativo del Ministerio de Educación, a saber:

**“ARTÍCULO 102: DE LA TIPIFICACIÓN DE LAS FALTAS.** Para determinar las conductas que constituyan faltas administrativas se aplicarán los criterios del cuadro siguiente para orientar la calificación de la gravedad de las faltas así como la sanción que le corresponda.

...

**Faltas de Máxima Gravedad<sup>7</sup>:**

...

**6. 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.”** (El resaltado y subrayado es nuestro).

Lo previo, en concordancia con el artículo 92 de la misma excerpta reglamentaria, que a su letra dice:

**“ARTÍCULO 92: DE LOS DEBERES.** Son deberes de los servidores públicos en general los siguientes:

---

<sup>7</sup> Se sancionan con destitución directa de aquel que haya incurrido en alguna de las conductas tipificadas como tal.

1. Realizar personalmente las funciones propias del cargo, con la intensidad, responsabilidad, honradez, prontitud, cuidado y eficiencia que sean compatibles con sus fuerzas, aptitudes, preparación y destreza, en el tiempo y lugar estipulado;

2. Desempeñarse con conciencia ciudadana, honestidad y sentido de la misión social que debe cumplir como tal;

...

8. Acatar las órdenes e instrucciones emanadas de los superiores que dirijan o supervisen las actividades del servicio correspondiente, siempre y cuando no contraigan los procedimientos establecidos en la Ley y no atente contra su honra y dignidad,

...”

Las normativas recién citadas, ponen de relieve que es un deber de todo el personal que presta funciones en el Ministerio de Educación, realizarlas con responsabilidad y eficiencia, y además, acatar las órdenes e instrucciones emanadas de los superiores que dirijan o supervisen las actividades del servicio correspondiente, siempre que éstas no contravengan procedimientos establecidos en la Ley.

**Razón por la cual, ante el retardo excesivo e injustificable por parte de Orlando Carrasquilla Salas en ejecutar funciones que le habían sido encomendadas, incumpliendo con ello el deber que posee de realizar personalmente las funciones propias de su cargo con prontitud, cuidado y eficiencia, obligó a la Institución demandada a aplicarle la sanción de destitución del puesto, dispuesta en el Reglamento Interno, pues, su actuar conllevó un perjuicio en contra del buen funcionamiento de la institución**

Respecto al procedimiento utilizado para llevar a cabo la destitución, se hace necesario referirnos al contenido de las siguientes disposiciones legales, contenidas en el Capítulo II “El Proceso Disciplinario”, del Reglamento Interno aplicable al personal administrativo del Ministerio de Educación, aprobado mediante el Resuelto 326 de 22 de marzo de 2006, que señalan:

**"ARTÍCULO 103: DE LA INVESTIGACIÓN QUE PRECEDE A LA APLICACIÓN DE SANCIONES DISCIPLINARIAS.** La aplicación de sanciones disciplinarias deberá estar precedida por una investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, destinada a esclarecer los hechos que se le atribuyen al servidor público, en la cual se permita a éste ejercer su derecho a defensa.

**PARÁGRAFO:** Copia de los documentos de la investigación realizada y los documentos mediante los cuales se establezcan las sanciones disciplinarias, se registrarán y archivarán en el expediente del servidor público.

**ARTÍCULO 104: DEL PROCESO DE LA INVESTIGACIÓN.** La investigación sumaria de los hechos que conllevan a la aplicación de sanciones disciplinarias al servidor público, deberá practicarse con la mayor celeridad de manera que se cumplan los plazos establecidos para la presentación del informe.

En caso de faltas administrativas que conlleven la aplicación de sanción de amonestación escrita o suspensiones, el informe se remitirá al superior jerárquico que solicita la imposición de las sanciones.

En caso de faltas administrativas que conlleven a la aplicación de sanción de destitución, la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el superior jerárquico presentarán el informe al Ministro (a) de Educación, expresando sus recomendaciones.

**ARTÍCULO 105: DEL INFORME SOBRE LA INVESTIGACIÓN.** Rendido el informe si se encuentra que los hechos están demostrados y se ha cumplido con el procedimiento establecido se procederá a aplicar la sanción.”

Bajo este marco jurídico, se desprende que, conforme a las excerptas legales recién aludidas, la destitución de **Orlando Carrasquilla Salas** fue proporcional y legal; ya que **la sanción aplicada resulta cónsona con la falta cometida, la cual fue debidamente** probada en el proceso administrativo, además, la institución demandada **cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar esa medida.**

Finalmente, sin menoscabo de lo anterior, debe tenerse presente que este tipo acciones irregulares, tal es el caso de retrasar el trámite de un expediente asignado por casi seis meses, empañan el esfuerzo que realiza el Estado por dejar una buena percepción pública ante la sociedad panameña, motivo por el cual, solicitamos

respetuosamente a los Magistrados que no pasen por alto este tipo de acciones que ponen en riesgo la dignidad y el respeto institucional, más aun cuando se evidencia que el tipo de falta por la que se terminó solicitando la destitución del funcionario previamente investigado, era la de acoso sexual, realizado en un plantel educativo en el que miles de jóvenes asisten diariamente.

#### **IV. Solicitud**

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta merito suficiente como para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 48 de 28 de marzo de 2019, emitido por el Ministerio de Educación**, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

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

**5.1.** Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

**VI. Derecho.** No se acepta el invocado por el recurrente.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 741-19