

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Querella por desacato.

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

Vista Número 1656

Panamá, 13 de noviembre de 2018

El Licenciado Leonardo Pineda Palma, en representación de **María Rubiela Ortiz Torres**, interpone una querella por desacato en contra del **Administrador General de la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario**, por no haber dado cumplimiento a la Sentencia de 5 de mayo de 2017, dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dictada dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción interpuesto por la actora.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante Usted con fundamento en el numeral 9 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto de la querella por desacato propuesta dentro del proceso enunciado en el margen superior.

I. Antecedentes.

Según las constancias documentales allegadas al expediente, el Administrador General de la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario dictó la Resolución Administrativa número 032-AG-OIRH-2015 de 13 de marzo de 2015, por medio de la cual se resolvió destituir a la señora **María Rubiela Ortiz Torres**, quien ocupaba el cargo de Jefa de la Oficina de Información y Relaciones Públicas en esa entidad (Cfr. foja 51 del expediente judicial 548-15).

Producto de su inconformidad, la actora interpuso una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que culminó con la Sentencia de 5 de mayo de 2017, en la que el Tribunal decidió declarar nula, por ilegal, la citada resolución

administrativa y ordenó su reintegro al cargo que desempeñaba en la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario (Cfr. fojas 134-150 del expediente judicial 548-15).

II. Querrela por desacato.

En este contexto, el Licenciado Leonardo Pineda Palma, en representación de **María Rubiela Ortiz Torres**, presentó una querrela por desacato en contra del Administrador General de la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario que ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 1-4 del cuaderno judicial 548-15-A).

El apoderado judicial de la accionante manifiesta que mediante el Oficio 2208 de 6 de junio de 2017, el Tribunal le remitió al Ingeniero Eladio J. Guardia, actual Administrador General de la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, una copia autenticada de la Sentencia de 5 de mayo de 2017, dictada por la Sala Tercera; la que fue recibida en la institución el 15 de junio de 2017 (Cfr. foja 2 del cuaderno judicial 548-15-A).

En su escrito, el abogado de la accionante sostiene que, cito: *"...a pesar del escandaloso término que ha transcurrido desde la fecha en que se le comunicara a la entidad demandada, la Decisión de este agosto Tribunal, la AUTORIDAD DE ASEO URBANO Y DOMICILIARIO, no ha reintegrado a mi mandante..."*, por lo que pide que se declare en desacato al funcionario querrellado (Cfr. 2 del cuaderno judicial 548-15-A).

Por otra parte, el actual Administrador General de la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, en su informe de conducta, señaló: *"En la actualidad nuestra entidad no cuenta con una posición que mantenga el rango salarial de dos mil quinientos balboas (B/.2,500.00) que devengaba la prenombrada María Ortiz al momento de salir de la entidad; sin embargo, se están realizando todos los procedimientos necesarios para contar con la partida presupuestaria para cubrir dicho salario, realizando adecuaciones a las posiciones dentro de nuestra"*

estructura, para poder reintegrar a la señora Ortiz." (Cfr. 33 del cuaderno judicial 548-15-A).

III. 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 establece el artículo 99 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, y el artículo 1932 (numeral 9) del Código Judicial, supletorio, 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."

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

...

9. En general, 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 infiere que **las autoridades a las que 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 cumplir, sin una causa legal, una orden del Tribunal.**

En atención a las consideraciones anteriores, al contenido de las normas citadas y al Informe Explicativo de Conducta, esta Procuraduría estima que la querrela por desacato interpuesta por el apoderado judicial de **María Rubiela Ortiz Torres** en contra del Administrador General de la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, **debe declararse no probada.**

Nuestra posición, se sustenta en el hecho que en el Informe de Conducta, se describe lo que a seguidas se copia:

“En la actualidad nuestra entidad no cuenta con una posición que mantenga el rango salarial de dos mil quinientos balboas (B/.2,500.00) que devengaba la prenombrada María Ortiz al momento de salir de la entidad; sin embargo, se están realizando todos los procedimientos necesarios para contar con la partida presupuestaria para cubrir dicho salario, realizando adecuaciones a las posiciones dentro de nuestra estructura, para poder reintegrar a la señora Ortiz.

Adjuntamos para mayor constancia copia autenticada del Memorando... 1573/OIRH/2018 fechado 16 de agosto de 2018 emitido por la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos.

Por último, deseamos mencionar que nuestra entidad en ningún momento se ha negado a cumplir con el mandato de Ley, dispuesto mediante la sentencia proferida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y mucho menos hemos incurrido en desacato, ya que mantenemos la buena fe de reintegrar a la colaboradora antes mencionada; ...aunado al hecho de que no mantenemos ninguna posición con dicho rango salarial, toda vez que se encuentra en los trámites para la creación de la partida por el monto de dos mil quinientos balboas (B/.2,500.00).” (Cfr. fojas 33-34 del cuaderno judicial 548-15-A).

Según puede observar esta Procuraduría, el funcionario querellado aportó como prueba de su posición, el Memorando 1573/OIRH/2018 de 16 de agosto de 2018, suscrito por la Jefa de Recursos Humanos, dirigido a la Jefa del Departamento de Asesoría Legal, en el que le informa: “*En lo que concierne a la señora María Ortiz, a la fecha se están haciendo los trámites para buscar una posición para reintegrarla a la Institución. Sin embargo, la señora Ortiz no se ha presentado a esta Oficina de Recursos Humanos a la fecha.*” (Cfr. foja 35 del cuaderno judicial 548-15-A).

Por consiguiente, estimamos que en este caso no se han configurado los presupuestos necesarios para que pueda declararse en desacato al Administrador General de la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, por razón que ha dado muestras claras de su intención de cumplir con lo ordenado por la Sala Tercera en la Sentencia de 5 de mayo de 2017.

En un proceso similar al que se analiza, ese Tribunal se pronunció mediante la Sentencia de 20 de abril de 2017, que en lo pertinente dice:

“V. ANÁLISIS DE LA SALA.

...

La incidencia bajo examen tiene su origen en el supuesto incumplimiento de la Sentencia de 2 de junio de 2016, dictada por esta Sala, en la que declara:

‘...que es ilegal, la Resolución No. 04 de 20 de febrero de 2015, emitida por la Fiscalía Segunda de Circuito de Chiriquí y, ORDENA el reintegro del señor..., con cédula de identidad personal 4-733-374, en el cargo que desempeñaba en el momento en que se hizo efectiva su destitución o a otro cargo de igual jerarquía y salario de acuerdo a la estructura de la institución; y NIEGA las demás pretensiones esgrimidas por el demandante.’

...

Por su parte, esta Corporación de Justicia, por medio de la vía jurisprudencial, ha señalado en cuanto al desacato que el mismo ‘constituye una cuestión accesoria de la sentencia principal a la que se le atribuye los efectos de ejecutoriada, ya que su propósito es imponer medidas para el cumplimiento de ésta y asegurar su eficacia, y en tanto, la parte considere que no se ha cumplido la orden, podrá solicitar que se declare el desacato.’ (Resolución de 28 de diciembre de 2009).

De igual forma, es importante hacer mención al jurista panameño Doctor Jorge Fábrega, que en la obra compartida con el Doctor Carlos Cuestas G. titulada ‘Suplemento del Diccionario de Derecho Procesal Civil y Penal’ manifiesta los casos en que se incurre en desacato, entre los que se encuentran aquellas personas ‘que durante el curso de un juicio o de algún procedimiento judicial o después de terminados éstos ejecuten hechos que contravengan directamente lo ordenado en resolución judicial ejecutoriada o de la cual se haya concedido apelación en el efecto devolutivo y los que habiendo recibido orden de hacer alguna cosa o de ejecutar algún hecho, rehusaren sin causa justificada al tribunal.’

Bajo este contexto, y ante la falta de regulación de esta figura en materia contencioso administrativa, el artículo 57-C de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, que establece que los vacíos en el procedimiento establecido en ella se llenan con lo que disponga el Código Judicial y las leyes que lo adicionen y reformen, ‘en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los juicios y actuaciones que corresponden a la jurisdicción contencioso administrativa’, se colige que le es aplicable al presente negocio como fuente supletoria de la ley contenciosa administrativa, el artículo 1932 del Código Judicial del cual, considera la parte querellante se ha configurado el numeral 9, que su letra dispone:

'Artículo 1932. En materia civil son culpables de desacato:

...

9. En general, 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.'

Adentrándonos en el análisis de fondo de la presente incidencia, debemos indicar que tal y como se señala en la contestación de traslados, acompañada de los documentos que acreditan las actuaciones, el Ministerio Público una vez en conocimiento de la Sentencia de 2 de junio de 2016, emitida por esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, efectuó comunicación al funcionario, a fin de que se notificara de su reintegro y tomara posesión en el cargo de Oficial Mayor II, posición 2259 y código 8013062, como Oficial Mayor II, en la Fiscalía Primera Superior del Tercer Distrito Judicial, con un salario mensual de Setecientos Balboas (B/.700.00); posición permanente, sin embargo, el mismo rechazó dicha decisión de la Administración, alegando que debía ser reintegrado en el cargo de Personero Municipal del Distrito de Ñurum en la Comarca Ngäbe Buglé, con un salario mensual de Mil Novecientos Treinta Balboas (B/.1930.00).

En este sentido, se observa en el Informe de Despacho con fecha de 8 de julio de 2016, emitido por el Supervisor de la Unidad de Recursos Humanos del Tercer Distrito Judicial, presentado por los querellados, las gestiones realizadas para cumplir con lo ordenado en la Sentencia de 2 de junio de 2016, al emitir las acciones de personal contenidas en la Resolución 190-A de 8 de julio de 2016, mediante la cual se reintegra al demandante en el cargo de Oficial Mayor II, con un salario mensual de Setecientos Balboas B/.700.00, como funcionario permanente y, la Resolución 281-A de 8 de julio de 2016, a través de la cual se le asignan funciones, como Oficial Mayor II en la Sección de Descarga de Chiriquí; acciones que también fueron remitidas anexas a la contestación de traslado, situación que no fue aceptada por el servidor público. No obstante, la entidad demandada reiteró esfuerzos de contactarlo en relación a este tema, el día 15 de agosto de 2016, vía telefónica (celular), gestión que igualmente resultó infructuosa. (Cfr. fojas 31 a 32 del cuadernillo del incidente).

De igual forma, se aprecia a foja 36 del cuadernillo que, mediante la Nota 143-FPSTD-2016 de 10 de agosto de 2016, suscrita por la Fiscal Primera Superior del Tercer Distrito Judicial, se le comunica al señor..., que la institución ha cumplido a cabalidad con lo ordenado por la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de 2 de junio de 2016, por lo que ha sido reintegrado 'al puesto del cual se le removió mediante la Resolución 04 del 20 de

febrero de 2015, mismo que ocupaba de forma permanente como Oficial Mayor II, con un salario de B/.700.00 balboas de acuerdo con el Decreto de Personal 06 del 20 de junio de 2012.' Aclarándosele, que el cargo de Personero Municipal de Ñurum, fue ocupado por el señor..., en condiciones de interinidad, a partir del 16 de septiembre de 2014 al 15 de marzo de 2015, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 84 de 3 de septiembre de 2014.

Atendiendo a las actuaciones ejecutadas por la entidad querellada, en atención a lo resuelto en la Sentencia de 2 de junio de 2016 que se dice incumplida, advertimos que el acto demandado por la parte actora ante esta Augusta Sala, fue la Resolución 04 de 20 de febrero de 2015, por medio de la cual la Fiscalía Segunda de Circuito de Chiriquí, resolvió removerlo del cargo de Oficial Mayor II, posición 2259, código de cargo 8013062, con un sueldo mensual de Setecientos Balboas B/.700.00, misma que fue declarada ilegal por este Tribunal mediante la Sentencia de 2 de junio de 2016, por lo cual, la autoridad demandada en acatamiento de dicho fallo, ha realizado las gestiones para reintegrarlo en el cargo correspondiente.

Cabe señalar que, de las constancias probatorias que obran en el expediente judicial se aprecia que el señor..., ocupaba de forma permanente el cargo de Oficial Mayor II del cual fue destituido, mientras que el cargo de Personero era ocupado por el mismo funcionario, de forma interina a partir del 16 de septiembre de 2014 al 15 de marzo de 2015, estando de licencia de su posición permanente, razón por la cual, tampoco podría reintegrarse a un cargo cuyo término de ocupación ya había culminado al momento de emitirse la Sentencia de 2 de junio de 2016, recurriendo la Administración a reintegrarlo al cargo correspondiente al acto que fue declarado ilegal, el cual es el de Oficial Mayor II.

Bajo este contexto, no se observa que exista renuencia de los Fiscales de Circuito de Chiriquí de cumplir lo decidido por este Tribunal mediante la Sentencia de 2 de junio de 2016; antes bien, coincidimos con la Procuraduría de la Administración, con respecto a que la entidad demandada ha dado claras muestras de su intención positiva de cumplir la obligación impuesta por la sentencia, y las gestiones que pertinentemente ha realizado no obstante la parte actora rehúsa aceptarla, en atención a la interpretación particular que de ella hace.

En este aspecto, podemos concluir que no se evidencia una actitud o actuar de la entidad demandada que contravenga la resolución judicial ejecutoriada, sino una conducta renuente del querellante de aceptar el cargo al que se le está designando de conformidad con lo decidido por esta Sala, por lo que no se cumple el presupuesto establecido en el numeral 9, del artículo 1932 del Código Judicial, para que se configure la figura del desacato.

Por las razones expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por

autoridad de la Ley, DECLARA NO PROBADA LA QUERRELLA POR DESACATO promovida por la licenciada Ericka Lisbeth Ibarra González, en representación del señor..., contra los Fiscales de Circuito de Chiriquí por incumplir lo ordenado en la Sentencia de 2 de junio de 2016, dictada por esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta contra la Resolución 04 de 20 de febrero de 2015, emitida por la Fiscalía Segunda de Circuito de Chiriquí.”

Luego de citado el precedente jurisprudencial, para este Despacho resulta pertinente reiterar que la querrela por desacato no está acreditada por las razones explicadas.

En el marco de las consideraciones de hecho y de Derecho expresadas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **NO PROBADA** la querrela por desacato interpuesta por el Licenciado Leonardo Pineda Palma, en representación de **María Rubiela Ortiz Torres**, en contra del Administrador General de la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario.

Se **devuelven** los siguientes expedientes: Cuaderno Judicial 548-15-A (35 fojas) y Expediente Judicial 548-15 (153 fojas).

Del Honorable Magistrado Presidente,



Mónica I. Castillo Arjona
Procuradora de la Administración, Encargada



Cecilia E. López Cadogan
Secretaria General

Expediente 548-15-A