

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 281

Panamá, 1 de febrero de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.
Expediente 995492021

El Licenciado Pedro M. Meilán N., actuando en nombre y representación de **Eva Aime Alvarado Velásquez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Personal 0327 de 29 de julio de 2021, emitida por el **Tribunal Electoral de Panamá**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

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: 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 33 (numeral 7) de la Ley No. 5 de 9 de marzo de 2016, que incluye, entre las funciones del Pleno del Tribunal Electoral, el nombrar, suspender, destituir y declarar insubsistente al personal de la institución (Cfr. foja 7 del expediente judicial);

B. Los 121, 122 y 123 del Decreto No. 16 de 6 de abril de 2018, los cuales hacen alusión al proceso sancionatorio y a las sanciones aplicables atendiendo a la falta cometida (Cfr. fojas 7-10 del expediente judicial);

C. El artículo 52 (numeral 4) de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que establece que, se incurre en nulidad absoluta cuando los actos administrativos se dictan con prescindencia absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación al debido proceso legal (Cfr. foja 10 del expediente judicial; y

D. El artículo 8 de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, que indica, el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial (Cfr. fojas 10-11 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.

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen, está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Personal 0327 de 29 de julio de 2021, emitida por el Tribunal Electoral, a través del cual se desvinculó a **Eva Aime Alvarado Velásquez**, del cargo que ocupaba como Subdirectora de Recursos Humanos en dicha entidad, por haber incurrido en negligencia manifiesta y pérdida de la confianza para el ejercicio del cargo que desempeñaba en el ente demandado (Cfr. fojas 4-5 y 12-19 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante el Acuerdo de Pleno 36-2 de 12 de agosto de 2021, que confirmó en todas sus partes el acto acusado de ilegal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la recurrente el 16 de septiembre de 2021 (Cfr. fojas 20-35 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 13 de octubre de 2021, el apoderado especial de la demandante acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se

declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como su acto confirmatorio, y que en consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba, y el correspondiente pago de los salarios caídos (Cfr. foja 5 expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado de la recurrente manifestó que, no se realizó un proceso de investigación en debida forma, pues, la accionante no tuvo oportunidad de ejercer el derecho a la libre defensa, ni a presentar descargos y aportar pruebas; que en el caso en estudio, no existe un informe de investigación al tenor de lo dispuesto en el Reglamento Interno de la institución, y que no bastaba con el informe de auditoría para aplicar una destitución; que no hubo debido proceso ni respeto de garantías judiciales (Cfr. fojas 8-11 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra de la Resolución de Personal 0327 de 29 de julio de 2021, esta Procuraduría procede a contestar los mismos advirtiendo que, conforme se demostrará no le asiste la razón a **Eva Aime Alvarado Velásquez**, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el **Tribunal Electoral** al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas antes mencionadas.

3.1. Antecedentes administrativos de la causa.

Cabe destacar que, **Eva Aime Alvarado Velásquez**, ejerció el cargo de Subdirectora de Recursos Humanos del Tribunal Electoral desde el 1 de mayo de 2012 hasta el momento en que se hizo efectiva su remoción el 30 de julio de 2021 (Cfr. fojas 19 y 39 del expediente judicial).

De igual manera, es propicio señalar que, el 24 de mayo de 2021, la Dirección de Auditoría Interna del Tribunal Electoral, le remitió a la Directora Ejecutiva Yara Campos el Informe No. 001-DAI-AF, así como el Resumen Ejecutivo del mismo, en atención a la Sesión de Pleno 19 de 4 de mayo de 2021, referente al faltante de seis mil cuatrocientos veintinueve balboas (B/. 6,429.00), del arqueo realizado al fondo del Centro de Atención Integral para la primera infancia del Tribunal Electoral (CAIPI-TRIBEL), y que se relaciona con el resultado de la verificación de unos documentos

y el análisis de los cuestionarios aplicados durante la investigación realizada a la accionante entre los días 11 al 21 del mismo mes (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En ese contexto, es oportuno indicar que, si bien es cierto, los dineros del CAIPI-TRIBEL no son fondos públicos, pues, provienen de las aportaciones de matrículas y mensualidades de los hijos de los funcionarios de la institución por el servicio público brindado, estos, **son administrados por los funcionarios del Tribunal Electoral, específicamente por la Directora y Subdirectora de la Dirección de Recursos Humanos.**

A ese respecto, debemos mencionar que, los resultados de la referida auditoría revelaron seis (6) hallazgos, los que, resumimos de la siguiente manera: a) se incumplió con lo instruido en la Sesión del Pleno 34 de 13 de junio de 2017, que disponía que los dineros de las matrículas y mensualidades de los CAIPI-TRIBEL debían ser depositados en las cuentas del Tribunal Electoral; b) se omitió el procedimiento de fondos recaudados para el CAIPI-TRIBEL, sobre la obligación de los Directivos de Recursos Humanos de recibir y custodiar dichos fondos; c) la falta de separación de funciones y responsabilidad en cuanto a la asignación de la clave de la caja fuerte y el acceso de las llaves de la caja metálica donde se guardaba el efectivo del Centro; d) la falta de supervisión y monitoreo por parte de las Directoras de Recursos Humanos al no realizar arquezos de desde el 26 de octubre de 2020; e) la inexistencia de evidencia que confirme que la funcionaria Wendy Sánchez, estaba asignada para custodiar esos depósitos; y f) la falta de pruebas de registros que convaliden la existencia del dinero en los meses anteriores a la fecha del Informe Consolidado de Ingresos y Gastos al 31 de marzo de 2021 (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Que en virtud de lo anterior, los auditores internos concluyeron que, debido a las circunstancias mencionadas no había manera de definir el momento exacto cuando se produce el faltante; que no podía determinarse quién fue el responsable directo de esa acción; **la evidente falta de supervisión al efectivo custodiado en la Subdirección, por parte de las responsables administrativas, es decir, la Directora y Subdirectora de Recursos Humanos; y la desatención a las recomendaciones señaladas por Auditoría Interna, al no poner en conocimiento al Pleno del Tribunal Electoral de este fondo** (Cfr. foja 13-14 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, debemos tener presente que, de conformidad con el artículo 4 del referido Reglamento Interno del Tribunal Electoral, **Eva Aime Alvarado Velásquez**, debió ser cautelosa en su obligación de supervisar y monitorear el efectivo del CAIPI-TRIBEL, el cual, se mantenía en la caja fuerte de la Subdirección a su cargo. Veamos:

“Artículo 4. De los valores y principios institucionales.

Los valores institucionales del Tribunal Electoral marcan la manera de llevar a cabo la misión, es decir, la conducta del funcionario en el cumplimiento de sus funciones. Los valores y principios institucionales están contenidos en nuestro Código de Ética que son los siguientes:

...

Responsabilidad. El funcionario tendrá disposición y diligencia en el cumplimiento de las competencias, funciones y tareas encomendadas, tomar la iniciativa de ofrecerse a realizarlas; así como la permanente disposición a rendir cuentas y a asumir las consecuencias, sin excusas de ninguna naturaleza, cuando se requiera o juzgue necesario.

...” (Lo destacado es de este Despacho).

En ese mismo sentido, y al haberse verificado los hallazgos detectados por la Dirección de Auditoría Interna de la entidad, es evidente que, la parte actora incurrió en una grave negligencia en el desempeño de sus funciones, razón por la cual, la autoridad nominadora de la institución demandada tenía que determinar si dicha conducta precisaba que **Eva Aime Alvarado Velásquez**, fuera sancionada de acuerdo con lo señalado en el precitado Reglamento Interno, y a ese respecto, es oportuno transcribir los artículos 13, 14, 114, 115, 116 (numeral 4) y 119 (numeral 17) de esa norma, los que, de manera respectiva disponen lo siguiente:

“Artículo 13. De los directores. Al frente de cada unidad administrativa de mando superior estará un director, el cual **desempeñará las funciones de dirección, coordinación y supervisión**; quien a su vez **será responsable directamente ante los magistrados y velará por el estricto cumplimiento de las labores de sus funcionarios.**” (Lo destacado es de este Despacho).

“Artículo 14. De los subdirectores. Las direcciones podrán tener subdirectores, quienes serán nombrados por el Pleno, y **reemplazarán al director** en sus ausencias temporales.” (Lo destacado es de este Despacho).

“Artículo 114. De las faltas administrativas. El funcionario que incumpla alguna de las obligaciones o incurra en algunas prohibiciones establecidas en este reglamento interno,

incurrirá en falta administrativa y será sancionado disciplinariamente, sin perjuicio de su responsabilidad civil, penal o patrimonial, proveniente del mismo hecho.” (Lo destacado es de este Despacho).

“Artículo 115. De la clasificación de las faltas. De acuerdo con la gravedad, las faltas se clasifican en:

1. Faltas leves: el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este reglamento para mantener el orden y disciplina institucional.

2. Faltas graves: reincidencia en las faltas leves, así como la infracción de las prohibiciones establecidas en este Reglamento.

3. Faltas de máxima gravedad: las conductas tipificadas en el presente reglamento que admiten directamente la sanción de destitución.

El período de aplicación de la sanción a las faltas será de un (1) año calendario, contados a partir de acaecida la falta. Una vez inicien las investigaciones se entiende interrumpido el período de aplicación de la sanción a la falta.

...” (Lo destacado es de este Despacho).

“Artículo 116. De las sanciones disciplinarias. Las sanciones que se aplicarán por la comisión de una falta administrativa son las siguientes:

...

4. Destitución del cargo: consiste en la desvinculación definitiva y permanente del funcionario que aplica el ente nominador por:

a. La reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones o incurrir en prohibiciones establecidas en este Reglamento.

b. Incurrir en algunas de las causales directas establecidas en este Reglamento.

En estos casos, la acción de personal deberá constar en resolución debidamente motivada.” (Lo destacado es de este Despacho).

“Artículo 119. De las causales de destitución. Son causales de destitución directa:

...

2. La negligencia manifiesta o la irresponsabilidad comprobada del funcionario para el ejercicio del cargo que desempeña.

...

17. La pérdida de confianza en el funcionario, por razón del cargo que desempeña.” (Lo destacado es de este Despacho).

A juicio de este Despacho, la situación jurídica planteada se encuentra plenamente acreditada en la investigación que precedió la emisión del acto objeto de reparo; y en relación a este aspecto, es importante anotar lo señalado por la institución en su informe de conducta. Veamos:

“ ...

La destitución de la licenciada Alvarado Velásquez contenida en el acto administrativo demandado, tuvo su génesis en el arqueo realizado el 25 de marzo de 2021 a los fondos del CAIPI-TRIBEL, que eran custodiados en dos cajas fuertes ubicadas en la Dirección y Subdirección de Recursos Humanos respectivamente, el cual reveló un faltante por la suma de B/6,429.00 en la caja fuerte que reposa en la oficina de la Subdirección.

Tal circunstancia trajo como consecuencia que, en Sesión de Pleno 19 de 4 de mayo de 2021 **se instruyera a la Dirección de Auditoría Interna para presentar hallazgos, conclusiones y recomendaciones**; aspectos consignados en el Informe 001-DAI-AF, presentado al Pleno a través de la Dirección Ejecutiva Institucional, el 24 de mayo de 2021.

Vale la pena destacar, que **dicha investigación fue puesta en conocimiento de las directoras de Recursos Humanos, quienes respondieron un cuestionario pormenorizado relativo al hecho investigado**. De ahí que la hoy demandante no pueda esgrimir un total desconocimiento de las actuaciones, ni la falta de participación en las mismas, con la finalidad de enervar la decisión del Tribunal Electoral, que fue resultado de la inobservancia de la conducta que como servidora pública y específicamente como subdirectora de Recursos Humanos le correspondía.

...” (Lo destacado es de este Despacho) (Cfr. fojas 40-41 del expediente judicial).

Dentro de ese contexto, el Pleno del Tribunal Electoral, determinó que, el mal desempeño de la accionante, del que hemos hecho referencia en párrafos precedentes, ocasionó la pérdida de la confianza para el ejercicio del cargo que desempeñaba dentro de la referida institución.

En ese sentido, y de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su separación se basó en la facultad discrecional que le está atribuida por Ley al Pleno del Tribunal Electoral, para remover a los servidores públicos de su elección, salvo los que la Constitución Política o las leyes dispongan que no sean de libre remoción.

3.2. De la facultad discrecional del Pleno del Tribunal Electoral.

De lo antes expuesto, resulta claro que, **Eva Aime Alvarado Velásquez**, incurrió en faltas de máxima gravedad, que dieron como resultado que, el Pleno del Tribunal Electoral resolviera su desvinculación de manera directa, ya que, el artículo 134 del Texto Único del Código Electoral, aprobado mediante Acuerdo del Pleno 82-2 de 27 de noviembre de 2017; el artículo 33 (numeral 7)

de la Ley 5 de 9 de marzo de 2016, Orgánica del Tribunal Electoral; y el artículo 126 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral, aprobado a través del Decreto 16 (de 6 de abril de 2018), que a continuación transcribiremos, le conceden dicha facultad. Veamos:

“Artículo 134. En virtud de la autonomía que le otorga el artículo 142 de la Constitución Política, el Tribunal Electoral está autorizado para establecer el costo de los servicios que presta y para administrar los fondos que recauda y los que el Órgano Ejecutivo deba poner a su disposición, de acuerdo con la Ley de Presupuesto General del Estado, los cuales serán asignados al Tribunal Electoral mensualmente, según sus necesidades.

Las acciones de personal, tales como nombramientos, destituciones, ajustes salariales, sobresueldos y ascensos, que realicen el Tribunal Electoral y la Fiscalía General Electoral, así como los cambios en sus estructuras de puestos, solamente requerirán para su trámite una resolución motivada de Pleno o de la Fiscalía General Electoral, según el caso, siempre que las partidas estén incluidas en el respectivo presupuesto, y que el monto del aumento o de la creación de posiciones nuevas esté financiado con disminución o eliminación de puestos. Tales decisiones se enviarán al Ministerio de Economía y Finanzas para su ejecución, y a la Contraloría General de la República para su registro y pronta incorporación a la planilla correspondiente.

...” (Lo destacado es de este Despacho).

“Artículo 33. Funciones del Pleno: Son funciones del Pleno:

...

7. Nombrar, suspender, **destituir y declarar insubsistente al personal de la Institución** de conformidad con su reglamento interno y la Ley de Carrera Electoral cuando entre en vigencia.

...” (Lo destacado es de este Despacho).

“Artículo 126. Declaración de Insubsistencia. Hasta tanto se apruebe la ley que desarrolla la carrera electoral, **el Pleno podrá declarar insubsistente a cualquier funcionario, dado el hecho de que son de libre nombramiento y remoción.**

En estos casos, **la acción de personal deberá constar en resolución debidamente motivada.**” (Lo destacado es de este Despacho).

De lo antes expuesto, debemos destacar que, de la lectura del expediente en marras, se desprende con meridiana claridad que la entidad demandada motivó la Resolución de Personal 0327 de 29 de julio de 2021, y además, que el acto administrativo objeto de reparo se encuentra sustentado en la facultad del Pleno del Tribunal Electoral, para separar del cargo a los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones infrinjan las leyes y normas

reglamentarias; toda vez, que la activadora judicial tuvo un actuar negligente en el cumplimiento de las competencias y tareas asignadas de acuerdo al cargo que desempeñaba; y porque ésta, no era una servidora pública de carrera, por lo cual, no gozaba de estabilidad laboral, lo que **hacía innecesario la ejecución de un procedimiento disciplinario para su desvinculación**.

En este escenario, cabe reiterar el criterio esbozado en párrafos anteriores, en cuanto a destacar que el Pleno del Tribunal Electoral, estaba facultado legalmente para la emisión del acto impugnado; además, respecto a la competencia que mantenía, consideramos oportuno traer a colación el contenido del artículo 201 (numeral 21) de la referida Ley N° 38 de 2000:

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

...

21. Competencia. Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.

...” (Lo destacado es de este Despacho).

Con base a estos razonamientos, y conforme a las constancias procesales, queda claro que, la actora fue notificada en debida forma del acto originario; además, se le otorgó la oportunidad de impugnar el mismo; y junto con su recurso de reconsideración debió aportar las pruebas que estimara conveniente, para que fueran evaluadas por la institución en la vía gubernativa, lo que no hizo según se desprende de la lectura del acto confirmatorio.

Respecto a lo anterior, hacemos la transcripción de un extracto del análisis al que arribo la entidad demandada, en el acto confirmatorio. Veamos:

“...

Ahora bien, **con respecto a lo alegado por la recurrente, de la violación del debido proceso y a los derechos fundamentales** de su representada descritos en los cinco últimos hechos de su recurso de reconsideración, **se advierte que no hay tal violación al referido derecho**. Es importante dejar en claro la cronología de los eventos: el 25 de marzo de 2021 se hace el arqueo, se detecta el faltante de B/.6,429.00. **El 19 de abril se le aplica el cuestionario a la directora y subdirectora para que procedieran con las explicaciones o aclaraciones respecto al faltante y que a la postre no aclararon**. Por el contrario...

...

... la Subdirectora de Recursos Humanos, **Eva Aime Alvarado, no asume su responsabilidad administrativa**, como

dispone el Reglamento Interno, **tratando de trasladar dicha responsabilidad al Despacho de un Magistrado**, que si bien es una ayuda extra para la supervisión, esto no supone que vaya asumir las **funciones administrativas ni responsabilidades que le compete en este caso a la Dirección de Recursos Humanos; máxime cuando esta Dirección tenía la custodia de la caja fuerte.**

...” (Lo destacado es de este Despacho) (Cfr. fojas 28-29 del expediente judicial).

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que, tal como consta en autos, **Eva Aime Alvarado Velásquez**, no actuó diligentemente en los asuntos y deberes atinentes a su cargo; razón por la cual, la entidad demandada rescindió de sus servicios, con fundamento en las disposiciones legales que hemos enunciado en párrafos precedentes.

Así, podemos concluir, que las acciones de la autoridad nominadora, emisora de la Resolución de Personal 0327 de 29 de julio de 2021, y su acto confirmatorio, impugnados ante esa Magistratura, no vulneran las disposiciones que la recurrente arguye como infringidas, por lo que el acto recurrido, no deviene en ilegal, ya que, **el haber incumplido con las funciones a ella asignada incidió en la configuración de faltas graves al Reglamento Interno de la institución,** como son, la negligencia o irresponsabilidad comprobada y la pérdida de la confianza en el ejercicio del cargo que desempeña.

3.3. Sobre la solicitud del pago de salarios caídos.

Por último, 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 **Eva Aime Alvarado Velásquez**, 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 destacado es de este Despacho).


En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución de Personal 0327 de 29 de julio de 2021**, emitida por el **Tribunal Electoral**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

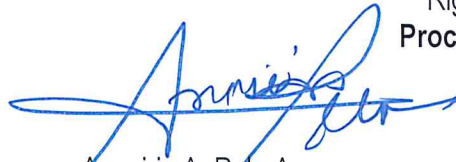
IV. Pruebas.

4.1. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaría General, Encargada