

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 517

Panamá, 9 de marzo de 2022.

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.
Expediente:1121582021

La firma forense Asprilla & Asociados Abogados, actuando en nombre y representación de **Jackelene Esther Araúz Samaniego**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 3105-2021 de 22 de julio de 2021, emitida por el **Municipio 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 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.

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.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la actora refiere como normas vulneradas las siguientes:

2.1 El artículo 162 del Régimen Disciplinario del Municipio de Panamá, aprobado mediante decreto N° 024-2019 de 17 de julio de 2019; que establece las faltas que conllevan la destitución del cargo (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

2.2 El artículo 2 de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009, “que establece el Escalafón y la Nomenclatura de cargos de los Trabajadores y Trabajadoras sociales y dicta otras disposiciones”; que establece que estos profesionales gozarán de estabilidad condicionada a su competencia profesional, y se regirán por el Escalafón y el Sistema de méritos, aplicándose la Ley de Carrera Administrativa como fuente supletoria

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la **Resolución No. 3105-2021 de 22 de julio de 2021**, emitida por el **Municipio de Panamá**, mediante el cual se destituye a **Jackelene Esther Araúz Samaniego**, del cargo de Trabajadora Social V en la Subdirección de Desarrollo Social que ocupaba (Cfr. foja 49-52 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la **Resolución No. 519-2021 de 13 de septiembre de 2021**, y notificado el 21 de septiembre de 2021, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 53-56 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 18 de noviembre de 2021, **Jackelene Esther Araúz Samaniego**, a través de su apoderada judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, el acto administrativo impugnado, su acto confirmatorio; y que, como consecuencia de tales declaratorias, se reintegre a la posición que ocupaba en la entidad y se ordene el pago de los salarios caídos (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de la actora señala que la misma laboraba en la entidad demandada desde el año 2003, y que en el año 2019 fue nombrada como Trabajadora Social V en la Subdirección de Desarrollo Social (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Mediante el Memorando D.G.S.-780-2021 de 3 de mayo de 2021, firmado por la señora Eva María González, Directora de Gestión Social del Municipio de Panamá, solicitó al Director Encargado de Recursos Humanos de la entidad, la apertura de un proceso disciplinario a la servidora pública municipal por incurrir en una conducta desordenada e incorrecta, que ocasionaba perjuicios a la institución (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Como se observa, **el acto acusado de ilegal** establece de manera clara que la causal de la destitución de **Jackelene Esther Araúz Samaniego** del cargo ejercido en el **Municipio de Panamá**, es la señalada en los artículos 151 (numerales 5, 6 y 20) que establece los deberes del servidor o servidora público municipal, y el artículo 162 (numeral 12) que establece las faltas que conllevan la destitución del cargo, ambas normativas del Reglamento Interno del Personal del Municipio de Panamá (Cfr. foja 49 del expediente judicial).

La resolución recurrida relata de manera detallada que la recurrente fue objeto de un procedimiento disciplinario que inició con el Memorando D.G.S. 780-2021 de 3 de mayo de 2021, donde la Directora de Gestión Social, le solicitó a la Dirección de Recursos Humanos la apertura de este proceso en contra de **Jackelene Esther Arauz Samaniego**, imputándole el cargo por el incumplimiento de las disposiciones relativas a los deberes del Servidor Público Municipal establecidas en el artículo 151 (numerales 5, 6 y 20), como por incurrir en la falta de máxima

gravedad contenida en el artículo 162 (numeral 12) ambas normativas del Reglamento Interno del Personal del Municipio de Panamá (Crf. foja 49 del expediente judicial)

En otro orden de ideas, el informe de conducta del Municipio de Panamá, concluyó que su actuación fue de conformidad al régimen constitucional, legal y reglamentario que regula la administración de sus recursos humanos, sustentándose en lo siguiente:

“OBSERVACIONES A LAS DISPOSICIONES QUE SEGÚN EL (SIC) DEMANDANTE HAN SIDO VIOLADAS

A. Alega el recurrente, según el libelo de la demanda, que el acto impugnado viola el artículo 162 del Reglamento Interno de Personal del Municipio de Panamá aprobado mediante Decreto Alcaldicio No. 024-2019, de 17 de julio de 2019:

...
De acuerdo con la exposición del demandante, la sanción aplicada a su representada requería la preexistencia de actos o hechos en un tiempo determinado, en una suerte de acumulación o concurso de hechos, como presupuestos procesal para la correcta aplicación de la sanción contenida en el numeral 12 del artículo 162 del Reglamento Interno de Personal del Municipio de Panamá, sin embargo, el demandante yerra al hacer tal aseveración, toda vez que el régimen disciplinario establece un escalafón de causales y su respectiva sanción, de manera proporcionada y escalonada.

En el caso en cuestión, la causal imputada a la señora JACKELENE ESTHER ARAÚZ SAMANIEGO no exige un orden de reincidencias (sic) debido a la naturaleza de la sanción, de manera que el Reglamento Interno de Personal sanciona tal conducta con destitución directa:

‘Artículo 173. Casos en que procede la destitución.

...
3. Las conductas que admiten destitución directa. Siempre que ocurran hechos que admitan la destitución directa del servidor o servidora público municipal, se le formularán cargos por escritos.’

En este sentido, se observa que desde el origen del proceso disciplinario, precisamente el acto de notificación, en la formulación de los cargos se establecieron las conductas que encajaban con la causal determinada en el en el (sic) numeral 12 del artículo 162 del Reglamento Interno de Personal del Municipio de Panamá, así como su respectiva sanción.

Aunado a ello, es menester señalar que el procedimiento disciplinario seguido a la señora JACKELENE ESTHER ARAÚZ SAMANIEGO se realizó (sic) en estricto apego a las disposiciones pertinentes contenidas en el Reglamento Interno de Personal del Municipio de Panamá, así como a las normas supletorias de la Ley

No. 38, de 31 de julio de 200 (sic), que regula el Procedimiento Administrativo General, reconociendo y respetando las garantías procesales de la prenombrada, quien hizo uso de los remedios procesales en la esfera gubernativa.

B. Alega el (sic) recurrente, según el libelo de la demanda, que el acto impugnado viola el artículo 2 de la Ley No. 16, de 12 de febrero de 2009, que establece el Escalafón y la Nomenclatura de cargos de los Trabajadores y Trabajadoras Sociales y dictan otras disposiciones:

...

El (sic) demandante señala que la actuación del Municipio de Panamá vulnera la estabilidad en el cargo de la señora JACKELENE ESTHER ARAÚZ SAMANIEGO al decir que:

...

Con relación a la estabilidad en el cargo alegada por el (sic) demandante, el Reglamento Interno de Personal del Municipio de Panamá, como norma primaria que regula las relaciones laborales de esta institución y sus servidores públicos, establece que la estabilidad laboral consiste en el derecho del servidor público a no ser destituido de su cargo sino por causa justificada determinada en la Ley o en el Reglamento Interno y mediante el procedimiento señalado al efecto, de manera que la estabilidad de la cual gozaba la ex servidora pública no operaba como una protección o garantía absoluta frente a un proceso disciplinario, tal como lo ha indicado esta corporación:

'Finalmente debemos recalcar que la estabilidad de un funcionario ni implica inamovilidad absoluta o imposibilidad del Estado de disponer la cesantía del servidor público, sino que le ampara de tal forma, que para que esta sea procedente, se requiere la existencia de una causa justificada, previa comprobación de la misma, siguiendo un procedimiento definido por la Ley que regula la situación, y concediéndole al afectado las posibilidades de defensa. En este caso, la causa de la destitución se encuentra definida por los Decretos de Gabinete anteriormente citados, y existen en el expediente un caudal de elementos probatorios que evidencian la comisión de actos notablemente impropios por parte de la señora ESPERANZA ALVARADO que definitivamente hicieron mérito para aplicar la medida de destitución, tal como está superioridad ha podido constatar al descartar los cargos de violación alegados por el actor en relación a los artículos 1 y 2 de Decreto de Gabinete No. 1 de 26 de diciembre de 1989. (Sentencia de 14 de marzo de 1994. Caso: Esperanza de Alvarado c/ Caja de seguro Social. Registro Judicial, marzo de 1994, p.215)'

En tal sentido, y en contraposición a lo expuesto por el demandante, la destitución contenida (sic) en el acto recurrido es el resultado de un procedimiento disciplinario con fundamento en el

régimen jurídico disciplinario del Reglamento Interno del Municipio de Panamá que establece las causales, sanciones y procedimientos aplicable, es decir, la estabilidad laboral de la recurrente no ha sido lesionada por discrecionalidad o arbitrariedad.

En este orden de ideas, podemos concluir, y en virtud del principio de presunción de legalidad, que una vez acreditados los hechos y probado la conducta-causal, la sanción aplicada a la señora JACKELENE ESTHER ARAÚZ SAMANIEGO comporta todos los elementos procesales y sustantivos que dotan al proceso disciplinario de total validez, legalidad y eficacia" (Cfr. fojas 60-64 del expediente judicial).

En primer lugar, a la señora **Jackelene Esther Araúz Samaniego se le aplicó el artículo 162 del Reglamento Interno De Personal Del Municipio De Panamá**, toda vez que **incumplió con sus deberes como funcionaria de la entidad demandada**, cuando elaboró y remitió el informe social de 9 de febrero de 2021, del señor Fernando Sanjur, a la Secretaría General del Municipio de Panamá sin cumplir con las formalidades exigidas por el manual de procedimientos de la Dirección de Gestión Social; y procedió de igual manera con la remisión y referendo del informe social de la señora SIBEIRA RODRIGUEZ, MEMORANDO D.I.O. 027-2021, de 5 de abril de 2021 (Cfr. foja 49 del expediente judicial).

En el caso en particular, este Despacho considera necesario indicar que la Dirección de Gestión Social desarrolla programas y proyectos de interés social permite atender las necesidades sociales de los ciudadanos como mecanismo para fomentar el desarrollo integral de la comunidad.

Dicha Dirección tiene un Manual de Trámites y Procesos, adoptado mediante el Decreto Alcaldicio No. 029-2018 de 18 de julio de 2018, publicado en Gaceta Oficial No. 28582-A de 31 de julio de 2018; Cuyo objetivo general es diseñar y ejecutar planes de interés social que permitan lograr el desarrollo de los habitantes del Municipio, a través del estudio de las necesidades que se presentan y por medio de la ejecución de programas de atención integral, de orientación psicológica y de participación ciudadana para aquellos sectores de la comunidad más vulnerables. Dentro de esta Subdirección se encuentra el Departamento de Trabajo Social, el de Igualdad de Oportunidades, entre otros.

Por otro lado, con respecto a la supuesta violación del **artículo 2 de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009**, "que establece el Escalafón y la Nomenclatura de cargos de los Trabajadores y

Trabajadoras Sociales y dicta otras disposiciones"; señala que estos profesionales gozarán de estabilidad condicionada a su competencia profesional, y se regirán por el Escalafón y el Sistema de méritos, aplicándose la Ley de Carrera Administrativa como fuente supletoria; es importante traer a colación lo indicado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo con respecto al escalafón de los Trabajadores Sociales y su destitución, a través de las Sentencias de 26 de marzo de 2018.

Veamos:

"Por tanto, de acuerdo con los hechos expuestos, es claro que en el 2005, a la licenciada MARIELA MARTÍNEZ DE VILLAR, se le adjudica el cargo ganado por concurso de méritos, motivo por el cual se le nombra en la categoría de Trabajador Social IV, en el Ministerio de Salud; por consiguiente, esta funcionaria tiene estabilidad en el cargo. A este respecto, los artículos 2 y 12 de la Ley 16 de 2009, establecen lo siguiente:

‘Artículo 2. Los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que laboran en instituciones oficiales, entidades autónomas, semiautónomas y municipales, en patronatos y en cualquier otra instancia pública gozarán de estabilidad condicionada a su competencia profesional, y se regirán por el Escalafón y el Sistema de Méritos. La Ley de Carrera Administrativa se utilizará como fuente supletoria...’

Artículo 12. "Todas las posiciones de Trabajo Social de las instituciones descritas en el artículo 2 de la presente Ley, según su nivel y categoría, serán sometidas a concurso. Las entidades nominadoras emplearán concursos de antecedentes, de oposición u otra modalidad que permitan una selección en igualdad de oportunidades para los concursantes".

...

En consecuencia, el cargo que ocupa la licenciada MARIELA MARTÍNEZ DE VILLAR está amparado por la estabilidad en el cargo, **por lo que su desvinculación de la función pública, únicamente, puede producirse por la incursión de una falta administrativa;** situación que no ha sido comprobada en el presente caso o por la falta de competencia profesional en el ejercicio del cargo como Trabajadora Social, tal como lo preceptúa la Ley 16 de 2009." (Lo destacado es nuestro).

Como se puede deducir, aun cuando el funcionario público tenga una estabilidad en el cargo que desempeñe, el mismo puede claramente ser desvinculado cuando comete una falta administrativa; y tal como se observa en el expediente de marras, la señora **a Jackelene Esther Arauz Samaniego**, cometió una falta respecto a la inobservancia de los procedimientos

institucionales y a los reiterados llamamientos de atención que precedieron los actos por los cuales fue imputada, evidenciando una infracción a la responsabilidad de cumplir diligentemente con sus funciones en aras de preservar el correcto funcionamiento del Municipio de Panamá (Cfr. foja 51 del expediente judicial).

Por todo lo explicado, consideramos que la destitución de **Jackelene Esther Arauz Samaniego** fue proporcional y legal; ya que la sanción aplicada resulta cónsona con la falta cometida y la institución demandada cumplió con los procedimientos establecidos para emplear esa medida.

Igualmente, resulta oportuno indicar que se respetaron las garantías del debido proceso y del derecho de defensa tal como consta en el expediente disciplinario, puesto que para llegar a la remoción definitiva del cargo que ejercía el recurrente en el Municipio de Panamá, se cumplieron con todas las fases de la investigación, dentro de la cual el hoy actor tuvo la oportunidad de presentar sus descargos junto con las pruebas que consideraba necesarias, así como también constan las diligencias llevadas a cabo por dicha entidad a fin de recabar suficientes elementos de convicción para emitir su decisión; por lo que mal puede alegar el demandante que la autoridad demandada actuó contrario a derecho.

IV. Pago de salarios caídos.

Por otra parte, 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 **Jackelene Esther Araúz Samaniego**, 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 resaltado es nuestro).

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa No. 3105-2021 de 22 de julio de 2021,** emitida por el Municipio de Panamá, ni su acto confirmatorio, y en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

V. Pruebas.

Se **aduce** como prueba documental, **la copia autenticada del expediente disciplinario** relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

VI. Derecho. No se acepta el invocado por la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General