

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 745

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 22 de mayo de 2023.

**Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente: 1240102022.

Los Licenciados José Valdez Campos (apoderado principal) y Markelda del Carmen Ortega Ricord (apoderada sustituta) actuando en nombre y representación de **Javier Enrique González Peñaloza**, solicita que se declare nulo, por ilegal, la Resolución OIRH-0081-2022 de 23 de junio de 2022, emitido por la **Ministerio de Ambiente**, su acto confirmatorio, y 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.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

Los apoderados judiciales del actor refiere como normas vulneradas las siguientes:

A. El **artículo 385 del Código Penal** norma que señala, el testigo, perito, intérprete o traductor que, ante la autoridad competente, afirme una falsedad o niegue o calle la verdad, en todo o en parte de su declaración, dictamen, interpretación o traducción será sancionado con prisión de dos a cuatro años.

B. El **artículo 98 del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Ambiente**, entre los cuales se establecen la forma de destitución del servidor público; la formulación de cargos, sanciones y la investigación que debe preceder la destitución; y la destitución se aplicara como medida de reincidencia en el incumplimiento de sus deberes y por la violación de derechos y prohibiciones (Cfr. 8-9 del expediente judicial).

C. Los **artículos 52, 139 y 140 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, los cuales establecen, de manera individual, que se incurre en vicio de nulidad absoluta, cuando se dictan actos administrativos por autoridades incompetentes; La autoridad establecerá el periodo de prueba que no será menor de ocho ni mayor de veinte días y los medios probatorios permitidos. (Cfr. fojas 9-11 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.

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución **DM OIRH-0081-2022 de 23 de junio de 2022**, emitida por el **Ministerio de Ambiente**,

mediante el cual se destituyó a **Javier Enrique González Peñaloza**, del cargo de Ingeniero Forestal III que ocupaba en el **Ministerio de Ambiente** (Cfr. foja después de la 33 del expediente administrativo)

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución **DM OIRH-0175-2022 de 7 de octubre de 2022**, que mantuvo en todas sus partes la medida original y le fue notificada a la actora el 12 de octubre de 2022, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. foja después de la 33 del expediente administrativo).

Como consecuencia de lo anterior, el 31 de octubre de 2022, **Javier Enrique González Peñaloza**, 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. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de la actora señala en la parte medular de su demanda que el **Ministerio de Ambiente** no garantizó el derecho a una debida defensa, toda vez, que el acto objeto de reparo, se dictó vulnerando el debido proceso y el principio de estricta legalidad en perjuicio de **Javier Enrique González Peñaloza** y que, además, violentó los procedimientos del régimen disciplinario aplicable previo a la destitución (Cfr. fojas 5-7 del expediente judicial).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte que no le asiste la razón a el demandante; en cuanto a la

carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el **Ministerio de Ambiente** al emitir el acto objeto de reparo.

Por medio del Memorando **OIRH 006-2022**, el Director Regional Encargado de Veraguas, le solicitó formalmente, al Jefe de Recursos Humanos, realizar una investigación por el presunto quebrantamiento del reglamento interno de la institución por parte del señor **Javier Enrique González Peñaloza** (Cfr. foja 1 del expediente administrativo).

Como consecuencia de lo anterior, en cumplimiento al debido proceso y al derecho de defensa, se realizó una declaración rendida fechada 17 de febrero de 2022 por, **Javier Enrique González Peñaloza**, con la finalidad que el mismo presentara sus descargos (Cfr. fojas 7-8 del expediente administrativo).

En este contexto, el Informe de Investigación Disciplinaria, emitida por la Oficina Institucional de Recursos Humanos consideró:

" ...

Fundamento Jurídico:

La existencia del hecho investigado se encuentra acreditada mediante el Informe Secretarial, elaborado el 18 de febrero de 2022(Fs.2 a 5), en el que se documenta cómo, gracias a la retención del camión marca Freighliner, placa No.995156, por no aportar la guía de transporte, los funcionarios de la Dirección Regional de Veraguas pudieron constatar irregularidades en el documento denominado Guía Gratuita de Transporte de Productos Forestales No.016650(fs.11), que fue presentado con posterioridad a su retención en la sede regional por CARLOS CABALLERO, quien se identificó como el comprador del cargamento.

...

Por lo tanto, la vinculación del servidor público JAVIER GONZALEZ con el hecho investigado, se encuentra acreditada mediante la declaración del propietario del cargamento de madera retenido, el señor CARLO CABALLERO y mediante el examen del documento catalogado como irregular, en el que claramente se observa el nombre y la firma del servidor público como funcionario que emitió el documento, además del hecho de que como jefe de la agencia de Santiago, es el funcionario responsable a cargo de la custodiar (Sic) y autorizar las guías de transporte.

Recomendación:

Con fundamento en las consideraciones antes expuestas, se considera probada la causal contenida en artículo 102, numeral 6 de las faltas de máxima gravedad que establece: 'Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos o la prestación de servicios que le corresponde, de acuerdo a la funciones de su cargo', lo que acarrea la destitución directa del servicio público investigado, el señor JAVIER GONZALEZ..."

Lo anterior motivó al **Ministerio de Ambiente**, a emitir la Resolución DM OIRH-0081-2022 de 23 de junio de 2022, mediante el cual se destituyó del cargo a **Javier Enrique González Peñaloza**, acción que tuvo como fundamento en los artículos 95 (numeral 6) y artículo 102 (numeral 6) del Reglamento Interno de dicha entidad, el cual es del tenor siguiente:

"...

Artículo 95 de las prohibiciones:

...

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."

"**Artículo 102::Faltas de Máxima Gravedad:**

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. Primera vez: Destitución.

..." (Lo resaltado es nuestro).

En este contexto, cabe destacar que contrario a lo expresado por el apoderado judicial del demandante, la conducta en la que incurrió su poderdante acarrea como consecuencia su destitución del cargo tal como se desprende del propio anexo del Reglamento Interno del **Ministerio de Ambiente**, que aduce como infringida, en el cual se identifican las faltas según su gravedad.

En abono de lo expuesto, debemos añadir que el Reglamento Interno del **Ministerio de Ambiente** establece en el artículo 98 las sanciones, teniéndose entre ellas la destitución como una de las formas de terminación de la relación

laboral que resulta aplicable, entre otras circunstancias, por la violación a las prohibiciones del mencionado reglamento.

En la situación en estudio, como hemos manifestado, el actor incurrió en una prohibición establecida en el Reglamento Interno de la entidad demandada, tal como lo prevé dicho instrumento normativo; por lo que la institución estaba plenamente facultada para emitir el acto acusado, de ahí que no le asiste la razón al recurrente cuando señala que no se le debió destituir.

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 **Javier Enrique González Peñaloza**, cometió una falta respecto a la alteración de dos Guías de Transporte Terrestre de Productos Forestales, las cuales fueron utilizadas para sustentar el transporte ilegal de madera, evidenciando una infracción a la responsabilidad de cumplir diligentemente con sus funciones en aras de preservar el correcto funcionamiento del **Ministerio de Ambiente**.

Por todo lo explicado, consideramos que la destitución de **Javier Enrique González Peñaloza** 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 **Ministerio de Ambiente**, 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 la recurrente que la autoridad demandada actuó contrario a derecho.

De igual manera, debemos reiterar que en el curso de la investigación, la actora al ser notificada en debida forma del acto objeto de controversia, recurrió la misma, lo que le permitió acudir a la Sala Tercera para interponer la acción que se examina, de ahí que de ninguna manera se ha materializado una violación al debido proceso.

En este contexto, se observa que en el Informe Explicativo de Conducta remitido al Tribunal Contencioso Administrativo, resulta importante para nuestro análisis hacer mención de algunas consideraciones vertidas a través de dicho documento, por lo que a continuación transcribimos, lo medular del mismo:

"...

TERCERO: El señor JAVIER GONZALEZ fue sujeto de una investigación disciplinaria por la comisión de una falta administrativa de máxima gravedad, relacionada con la alteración de dos Guías de Transporte Terrestre de Productos Forestales, sustraídas irregularmente de una libreta de guías que, como Jefe de la Agencia de Santiago el demandante mantenía bajo su custodia, las cuales fueron utilizadas para sustentar el transporte ilegal de madera.

CUARTA: Concluida la investigación disciplinaria y cumpliendo con el debido proceso, garantizándole al señor JAVIER GONZALEZ, la oportunidad de presentar sus descargos, conoce todos los elementos procesales que integraron la investigación, aportar pruebas y ejercer su derecho a recurrir la decisión, se concluyó que era responsable por la comisión de una falta de máxima gravedad del Reglamento Interno, consistente en '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', lo cual acarrea la sanción de destitución directa, por lo tanto, el acto demandado se apegó estrictamente al debido proceso y a la ley.

...

NOVENO: La investigación disciplinaria seguida al señor JAVIER GONZALEZ, probó que la actuación del servidor público no se enmarcó en el cumplimiento de los deberes ni en el ejercicio de los derechos que le fueron reconocidos por ley, motivo por el cual se le destituyó del

cargo mediante una causal probada, por tanto la acción está justificada y es legal

DECIMO: el 18 de mayo de 2022, se compulsaron copias de lo actuado al Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CNTA), para que emitieran su criterio favorable o desfavorable, conforme a lo señalado en el artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961 y dicho organismo se eximió de dar un criterio a respecto, bajo la justificante de que no tienen la competencia para ventilar causas penales, por lo que ante ambigüedad de la respuesta, se procedió con la destitución del cargo.

DECIMO PRIMERO: El Artículo 142 de la Ley 9 de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, establece que la violación de las normas de carácter disciplinario acarreará la aplicación de las sanciones correspondientes de modo progresivo, siempre y cuando la gravedad de la falta lo permita (lo resaltado es nuestro). En el caso que nos ocupa, la falta en la que incurrió el señor JAVIER GONZALEZ, está catalogada como una falta de máxima gravedad y fue sancionada como tal, por lo que no cabía aplicar una sanción de carácter leve, en base al criterio de progresividad. (Cfr. fojas16-18 del expediente judicial)

IV. Pago de salarios caídos.

Por otra parte, en cuanto al reclamo que hace el 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 **Javier Enrique González Peñaloza**, sería necesario que 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 el Tribunal 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 **DM OIRH-0081-2022 de 5 de julio de 2022**, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, ni su acto confirmatorio, y en consecuencia, se desestimen las pretensiones del demandante.

V. Pruebas.

V.1 Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Árdila
Secretaria General