



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

EXPEDIENTE N° 253302021 **MGDA. MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**
DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN PRESENTADA POR LA LICENCIADA GRISELDA DEL CARMEN MORALES CORRO, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE GRISELDA ENITH CORRO MADRID, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA NO. 062-2020 DE 28 DE SEPTIEMBRE DE 2020, EMITIDO POR LA UNIVERSIDAD MARITIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ, SUS ACTOS CONFIRMATORIOS, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

Panamá, tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

La Licenciada Griselda del Carmen Morales Corro, actuando en nombre y representación de GRISELDA ENITH CORRO MADRID, presentó ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 062-2020 de 28 de septiembre de 2020, emitida por la UNIVERSIDAD MARITIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ, sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones (Cfr. fs. 3 - 12 del expediente judicial).

En razón de la demanda presentada, el Magistrado Sustanciador dictó la Resolución fechada 9 de julio de 2021, mediante la cual se admitió la misma; se envió copia al RECTOR DE LA UNIVERSIDAD MARITIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ para que rindiera un informe explicativo de conducta; y se le corrió traslado al Procurador de la Administración. (Cfr. f. 40 del expediente judicial).

Luego de ello, se continuaron con los trámites procesales correspondientes, encontrándose el presente proceso en estado de resolver el fondo; labor a la cual se avoca este Tribunal, no sin antes hacer una síntesis de los hechos y el derecho que fundamentan las pretensiones de la parte actora, así como la posición del Procurador de la Administración.

I. PRETENSIONES FORMULADAS; HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA; NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CÓMO LO HAN SIDO; ALEGATO DE CONCLUSIÓN.

La apoderada especial de GRISELDA ENITH CORRO MADRID solicita a este Tribunal que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 062-2020 de 28 de septiembre de 2020, emitida por la UNIVERSIDAD MARITIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ, mediante la cual se resolvió lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Destituir del cargo a la señora GRISELDA CORRO, portadora de la cédula de identidad personal No. 6-75-234 y seguro social No. 213-7466, quien ocupa el cargo, según estructura de personal, de Jefe de Mantenimiento II, posición fija No, 168 con salario mensual de Dos Mil Balboas (B/.2,000.00).

...” (Cfr. fs. 15 del expediente judicial).

Entre los hechos y las omisiones en los que la demandante fundamenta sus pretensiones, se encuentra lo siguiente:

“OCTAVO: Que luego del reintegro de nuestra representada, la UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ, dicta la Resolución Administrativa No. 045-2020 de 1ero de julio de 2020, que dispone:

ARTÍCULO PRIMERO: Separar del cargo sin derecho a sueldo por el término de 30 días por Investigación a la señora GRISELDA ENITH CORRO MADRID, con cédula de identidad personal No. 6-75-234 y seguro social No. 213-7466, con cargo según estructura de JEFA DE MANTENIMIENTO II en la posición No. 168, con salario mensual de dos mil balboas con 00/100 (B/.2,000.00)

NOVENO: Que una vez concluido el proceso administrativo disciplinario seguido a nuestra representada, la Universidad Marítima Internacional de Panamá, dicta la Resolución Administrativa No. 062-2020 de 28 de septiembre de 2020, que en su parte resolutive dispone:

ARTÍCULO PRIMERO: Destituir del cargo a la señora GRISELDA CORRO, portadora de la cédula de identidad personal No. 6-75-234 y seguro social No. 213-7466, quien ocupa el cargo, según estructura de personal, de Jefe de mantenimiento II, posición fija No. 168 con salario mensual de Dos Mil Balboas

...

DÉCIMO: Que nuestra representada interpuso Recurso de Reconsideración y apelación, los que fueron resueltos, mediante Resolución de Rectoría UNIP-R-050-2020 de 6 de noviembre de 2020, Resolución de Consejo Administrativo No. 007-2020 de 10 de diciembre de 2020, respectivamente, agotando de esta manera la vía gubernativa (B/.2,000.00).” (Cfr. fs. 5 - 6 del expediente judicial).

Lo anteriormente expuesto, lleva a la demandante, a considerar que con la emisión de la Resolución Administrativa No. 062-2020 de 28 de septiembre de 2020, dictada por la UNIVERSIDAD MARITIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ, se han vulnerado las siguientes normas:

1. El artículo 40 de la Ley 81 de 8 de noviembre de 2012; el cual establece que las acciones de personal deberán fundamentar en lo dispuesto en las normas contenidas en el Estatuto Orgánico, los reglamentos y la Ley de Carrera Universitaria (Cfr. f. 6 del expediente judicial).

Indica la actora que, si bien se le siguió un proceso disciplinario, las supuestas faltas administrativas detectadas no constituyen causales de suspensión o destitución (Cfr. f. 6 del expediente judicial).

2. Los artículos 297 (numerales 4, 6 y 15) y 311 de la Resolución de Junta Directiva No. 004-12 de 10 de septiembre de 2012, el cual define las faltas de máxima gravedad y la correspondiente sanción (Cfr. fs. 6 - 9 del expediente judicial).

Al sustentar el cargo de infracción de las normas arriba indicadas, la demandante reitera, que las actuaciones y las supuestas faltas administrativas dentro del proceso de compra 4200263254, no constituyen faltas de máxima gravedad, razón por la que mal pudieron haber sido utilizadas como sustento para la emisión del acto objeto de reparo (Cfr. fs. 7 - 9 del expediente judicial).

3. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual establece los principios que rigen el procedimiento administrativo general (Cfr. fs. 10 - 11 del expediente judicial).

Al explicar el concepto de violación de esta norma, la actora indicó lo siguiente:

“Tal cual hemos expresado anteriormente, nuestra representada fue separada de su cargo mediante memorándum UNIP-RH-115-2020 suscrito por la Directora encargada de Recursos Humanos de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, restituida mediante (sic) y nuevamente separada de su cargo mediante Resolución 045-2020 de 1 de julio de 2020, es decir, se iniciaron dos procesos administrativos por la misma causa, lo que resulta violatorio del principio NON BIS IN IDEM o

Prohibición de Doble Juzgamiento, ampliamente reconocido por la Honorable Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo (Cfr. f. 11 del expediente judicial).

II. INFORME DE CONDUCTA REQUERIDO AL FUNCIONARIO ACUSADO

Mediante escrito fechado 15 de julio de 2021, el RECTOR DE LA UNIVERSIDAD MARITIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ, emitió su informe de conducta, en donde aprovechó para indicar, entre otras consideraciones, lo siguiente:

“La vinculación de la ex funcionaria, señora Griselda Corro, a los hechos investigados fue acreditada mediante las declaraciones del Arquitecto Félix Correoso, subalterno de la ex servidora, quién declaró que informó a su jefa inmediata del error cometido; así como del señor Stephen Campbell quien expuso que los materiales no fueron recibidos por el Departamento de proveeduría donde él labora, sino que fueron recibidos previamente por personal de mantenimiento y después se llamó al departamento de proveeduría para su recepción. Además, la señora Griselda Corro envió memorándum GEN-MAN-031-2019 al Jefe de proveeduría en ese momento, con fecha de 20 de diciembre de 2020, manifestando que habían recibido los materiales en su totalidad y a entera satisfacción, pudiéndose comprobar mediante el Informe de Auditoría Interna UMIP-AIN-001 que no era cierta dicha manifestación de recibido conforme por parte de la señora Corro porque existe un faltante de piezas de alfombra modular.” (Cfr. f. 44 del expediente judicial).

III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y ALEGATO DE CONCLUSIÓN POR EL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista No. 1545 de 11 de noviembre de 2021, a través de la cual contestó la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que motivó el negocio jurídico bajo examen, solicitando a este Tribunal se sirva declarar que no es ilegal la Resolución Administrativa No. 062-2020 de 28 de septiembre de 2020, emitida por la UNIVERSIDAD MARITIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ, y se denieguen las demás pretensiones formuladas; criterio que, en lo medular, sustentó en los siguientes argumentos:

“Conforme advierte este Despacho, las razones expuestas por la apoderada judicial de Griselda Enith Corro Madrid, no acreditan que las actuaciones de las autoridades administrativas de la entidad demandada, hayan violentado las normas reglamentarias de la Universidad Marítima

Internacional de Panamá ni la Ley 38 de 31 de julio de 2000, relativos al procedimiento disciplinario que debe seguirse a un funcionario amparado con el derecho a la estabilidad en el cargo, y reiteramos, la demandante fue destituida por incurrir en conductas desleales, desordenadas e incorrectas y deshonestas, producto de actuaciones negligentes y omisas frente a una situación regular dentro del marco de sus funciones diarias; tal como se observa en la parte motiva del acto acusado, lo cual es acreditado previo a la destitución, mediante la realización de un procedimiento disciplinario sancionador, en donde tuvo la oportunidad procesal de designar un perito, de presentar sus descargos mediante declaración voluntaria, de recurrir administrativamente la resolución atacada de ilegal, aparte del recurso de apelación promovido por su apoderada especial, por lo que se observa el cumplimiento de las garantías procesales que le asistían (Cfr. f. 61 del expediente judicial).

CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA:

Una vez cumplido el trámite procesal de rigor, este Tribunal, con fundamento en la atribución del control de la legalidad de los actos administrativos, que le otorga el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, el artículo 97 del Código Judicial, así como el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1943, procederá a resolver, en el fondo, la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por GRISELDA ENITH CORRO MADRID, a través de su apoderada especial, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 062-2020 de 28 de septiembre de 2020, emitida por la UNIVERSIDAD MARITIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ, y que como consecuencia de tal declaración, se ordene su reintegro a su puesto de trabajo y se ordene el pago de los salarios dejados de percibir.

Para ello, esta Colegiatura hará un recuento de los hechos que emanan del caudal probatorio incorporado al presente proceso, y luego indicará las razones y los fundamentos legales que motivan su decisión. Lo anterior, de conformidad con el artículo 990 del Código Judicial, relativo a las reglas que regulan la emisión de sentencias, norma aplicable supletoriamente en este tipo de procesos por así disponerlo el artículo 57c de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

Relación de los hechos que han sido comprobados:

Del examen de las constancias procesales, se destacan los siguientes hechos:

1. Mediante la Resolución Administrativa No. 062-2020 de 28 de septiembre de 2020, la UNIVERSIDAD MARITIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ, dispuso destituir del cargo a GRISELDA ENITH CORRO MADRID, del puesto de Jefe de Mantenimiento II, con salario mensual de dos mil balboas (B/.2,000.00) (Cfr. fs. 22 - 23 del expediente judicial).

2. Entre las consideraciones que sirvieron de sustento para la adopción de la decisión arriba indicada, se encuentra lo siguiente:

“Que la señora GRISELDA CORRO, al ser funcionaria de la carrera administrativa universitaria, fue objeto de un proceso disciplinario por parte de la Comisión Disciplinaria de Recursos Humanos de la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP), para evaluación de lo arrojado en el informe de auditoría UMIP-AIN-001-relacionado con la evaluación especial de la orden de compra No. 4200263254, compra de materiales para el proyecto de adecuación al salón 203 (Capilla) del Edificio 1033.

...
Que mediante Auto No. 06-2020 de 24 de septiembre de 2020, expediente No. 01-20, la Comisión Disciplinaria de Recursos Humanos de la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP), de conformidad al numeral 3 del artículo 314 de Resolución de la Junta Directiva No. 004-12 de 10 de septiembre de 2012, recomienda la destitución de la señora GRISELDA CORRO.” (Cfr. f. 22 del expediente judicial).

3. Producto de su disconformidad con la decisión arriba adoptada, la actora interpuso un recurso de reconsideración en su contra, al cual se le dio respuesta mediante la Resolución Rectoría UMIP-R-050-2020 de 6 de noviembre de 2020, a través de la cual, dispuso mantener la destitución de la demandante, atendiendo, entre otras consideraciones, a lo que pasamos a transcribir:

“Que luego de analizar los hechos y alegaciones expuestos por la apoderada legal de la Señora GRISELDA CORRO, en su recurso de reconsideración, confrontándolo con el material probatorio que obra en su expediente, es evidente que la recurrente no logra acreditar con prueba suficiente algún hecho nuevo que haga variar o modificar al resolución cuya reconsideración se pide...” (Cfr. f. 25 del expediente judicial).

4. Siendo que la decisión arriba indicada mantuvo el criterio adoptado en el acto originario, la demandante procedió a presentar un recurso de apelación en su contra, al cual se le dio respuesta mediante la Resolución de Consejo Administrativo No. 007-2020 de 10 de diciembre de 2020, la cual resolvió a su vez mantener los dos pronunciamientos que la antecedieron, sustentando dicha posición, entre otras consideraciones, a lo que pasamos a transcribir:

“Adentrándonos dentro de la revisión del recurso de apelación presentado por la apoderada especial de la recurrente y el informe final de la Comisión Disciplinaria de Recursos Humanos, así como las constancias que reposan dentro del expediente administrativo de la causa disciplinaria llevada contra la señora GRISELDA CORRO, se observa que se presentaron deficiencias en la aplicación del procedimiento de recepción de bienes, vulnerando y en consecuencia, ocasionando un perjuicio a la UMIP por el incumplimiento de los procedimientos administrativos establecidos.” (Cfr. f. 33 del expediente judicial).

Examen de los cargos de ilegalidad:

Antes de iniciar con el análisis de fondo, consideramos importante indicar, que este Tribunal, a través de jurisprudencia uniforme, ha indicado que *“La jurisdicción contenciosa administrativa se activa en base (sic) al principio de justicia rogada, en el sentido que las partes son las que delimitan la materia y las pretensiones que deben ser objeto de análisis por parte del Tribunal. Entre estas delimitaciones está que **esta Sala de la Corte debe fallar en base (sic) a las normas citadas por la parte actora como infringidas por el acto administrativo y en atención a su concepto de infracción.**”* (La negritas es nuestra) (Sentencia de 3 de mayo de 2018). Es decir, que el examen de legalidad de un acto administrativo, como el que se impugna en este caso, se efectuará en atención a cada una de las normas legales y/o reglamentarias que se aducen infringidas y a los argumentos en los que se fundamenta tal infracción.

Visto lo anterior, esta Colegiatura advierte que los cargos de ilegalidad que la actora le endilga al acto objeto de reparo, se circunscriben, básicamente, a violaciones al debido proceso y a que no hubo perjuicio económico en contra del Estado.

Aclarados los puntos sobre los cuales versa la presente controversia, y conocidos los antecedentes del caso; nos referiremos a los cargos de infracción a los que hace alusión la actora; empezando en ese sentido por la alegada vulneración al debido proceso.

Refiriéndose al alcance de la garantía del Debido Proceso, este Tribunal, a través de la Sentencia de 13 de marzo de 2015, indicó, entre otras consideraciones, lo siguiente:

“El Resuelto OIRH-119/2009 de 15 de septiembre de 2009, incumple con la garantía del debido proceso establecida en el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá. el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y los artículos 31, 34, 155 y 201 de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo, que señalan que las actuaciones administrativas de **todas las entidades públicas deben efectuarse con arreglo al debido proceso y que la motivación del acto administrativo es de uno de los aspectos fundamentales para el emisión de un acto administrativo**, inclusive para cuando se trate de un acto discrecional, tal como lo establece el capítulo segundo, numeral 4 de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del ciudadano en relación con la administración pública, en donde Panamá es firmante y que señala que ‘el principio de racionalidad se extiende a la motivación y argumentación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas especialmente en el marco de las potestades discrecionales.’

...” (El resaltado es del Tribunal).

De manera similar se pronunció en la Sentencia de 17 de septiembre de 2015, en donde explicó:

“Lo anterior no es otra cosa que la garantía de la motivación, que propugna la Ley 38 de 2000. y que también se encuentra establecida en el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y los artículos 31, 34, 155 y 201 de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo, **que señalan que las actuaciones administrativas de todas las entidades públicas deben efectuarse con arreglo al debido proceso y que la motivación del acto administrativo es de uno de los aspectos fundamentales para el emisión de un acto administrativo.**

Inclusive, cuando se trate de un acto discrecional, tal como lo establece el capítulo segundo, numeral 4 de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del ciudadano en relación con la administración pública, en donde Panamá es firmante y que señala que “el principio de racionalidad se extiende a la motivación

y argumentación que debe caracterizar todas las actuaciones discrecionales.” (El resaltado es del Tribunal).

Como se observa, la *motivación* no solo forma parte integral del debido proceso, sino que además, es un elemento esencial de los actos administrativos.

En ese marco conceptual, cuando analizamos el acto objeto de reparo, observamos que en su considerando, o, lo que vendría a ser la parte motiva del mismo, se indica lo siguiente:

“Que la señora, **GRISELDA CORRO**, portadora de la cédula de identidad personal No. 6-75-234 y seguro social No. 213-7466, quien ocupa el cargo, según estructura de personal, de Jefe de Mantenimiento II, posición fija No.168 con salario mensual de Dos Mil Balboas (B/.2,000.00).

Que la señora **GRISELDA CORRO**, fue designada en dicha posición mediante Resuelto de Personal No. 002-2007 del 2 de enero de 2007.

Que de acuerdo a los registros de la Dirección de Recursos Humanos de la Universidad Marítima de Panamá, la señora **GRISELDA CORRO**, se encuentra acreditada en carrera administrativa universitaria mediante Resolución de Rectoría UMIP-R-026-2014 de 23 de julio de 2014, como Asistente Administrativa I en la posición 168, con un salario de Mil Quinientos Treinta y Dos Balboas (B/.1,532.00) mensuales.

Que la señora **GRISELDA CORRO**, al ser funcionaria de la carrera administrativa universitaria, fue objeto de un proceso disciplinario por parte de la Comisión Disciplinaria de Recursos Humanos de la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP), para la evaluación de lo arrojado en el informe de auditoría UMIP-AIN-001 relacionado con la evaluación especial de la orden de compra No. 4200263254, compra de materiales para el proyecto de adecuación al salón 203 (Capilla) del Edificio 1033.

Que la Comisión Disciplinaria de Recursos Humanos de la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP) ha podido comprobar que la señora **GRISELDA CORRO ha incurrido en las faltas contenidas en los numerales 4, 6 y 15 del artículo 297 de la Resolución de la Junta Directiva No. 004-12 de 10 de septiembre de 2012**, cuyo contenido literal es el siguiente:

ARTÍCULO 297. Son faltas de máxima gravedad que acogen de destitución, las siguientes

4 La actuación desleal con la institución, anteponiendo los intereses propios a los institucionales.

6 La conducta desordenada e incorrecta del servidor público que ocasione perjuicio al funcionamiento de la institución o lesione su prestigio.

15 Deshonestidad comprobada en manejo de fondos o bienes públicos.

Que mediante Auto No. 06-2020 de 24 de septiembre de 2020, expediente No. 01-20, la Comisión Disciplinaria de Recursos Humanos de la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP), de conformidad con el numeral 3 del artículo 314 de la Resolución de la Junta Directiva No. 004-12 de 10 de septiembre de 2012, recomienda la destitución de la señora **GRISELDA CORRO**.

Que según el numeral 10 del artículo 79 del Estatuto Orgánico de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, entre las funciones del Rector está aplicar las medidas disciplinarias de acuerdo con las faltas cometidas por el personal docente, administrativo o estudiantil de conformidad con sus respectivos reglamentos." (Cfr. fs. 22 – 23 del expediente judicial).

Cuando analizamos el extracto transcrito, podemos dar cuenta que el mismo no hace ningún desarrollo tendiente a explicar la forma en que supuestamente se dieron las infracciones, que a la postre, sirvieron de sustento para la emisión de la acción de personal dirigida a desvincular a la actora.

Como se observa, la resolución en cuestión se limita a indicar que la demandante incurrió en las faltas contenidas en los numerales 4, 6 y 15 del artículo 297 de la Resolución de la Junta Directiva No. 004-12 de 10 de septiembre de 2012; sin embargo, no detalla cuales fueron las conductas desplegadas, ni el momento y forma en que se dieron, ni las pruebas que sirvieron de sustento para la adopción de dicho criterio, ni ningún otro razonamiento dirigido a acreditar la efectiva comisión de la falta y la respectiva vinculación de la actora.

Lo anterior es importante ponerlo de relieve; ya que, bajo ningún concepto se puede entender como agotada la exigencia de la *motivación*, con la sola enunciación de la comisión de la supuesta falta.

Al respecto, Jorge Pérez López, en su obra *La motivación de las decisiones tomadas por cualquier autoridad pública*, nos indica:

"La motivación se configura como criterio diferenciador entre racionalidad y arbitrariedad. **Un razonamiento será arbitrario cuando carezca de todo fundamento** o bien sea erróneo. Se trata, en definitiva, del uso de la racionalidad para dirimir conflictos habidos en una sociedad que se configura ordenada por la razón y la lógica. Son aspectos esenciales de este derecho: la racionalidad y la razonabilidad⁶ de las decisiones.

La finalidad de resguardar una debida motivación, desde el punto de vista tanto de lo racional como de lo razonable, es garantizar al justiciable que la decisión que ha obtenido (sea o no favorable a sus intereses), **es producto de un razonamiento correcto, en el que además se han tomado en consideración los valores y principios que gobiernan la vida en sociedad, y que deben encontrarse contemplados en la Constitución, dando lugar a una decisión socialmente aceptable y objetivamente justa**; todo lo cual está en aptitud de conocerse al revisar los fundamentos de lo decidido.” (El resaltado es del Tribunal).

Teniendo presente lo anterior, procedemos ahora a analizar el primero de los actos confirmatorios, a saber, la Resolución de Rectoría UMIP-R-050-2020 de 8 de noviembre de 2020, la cual es del tenor siguiente:

“Que en el expediente No. 1-20 de la Señora GRISELDA CORRO consta en el Auto No. 06-2020 el Informe Final fechado de 24 de septiembre de 2020 de la Comisión Disciplinaria de Recursos Humanos de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, mediante el cual se concluye que ‘Luego de una extensa investigación, garantizando el principio del contradictorio y permitiendo el derecho a la defensa y a incorporar el elemento probatorio que considere favorable a la parte investigada **esta Comisión Disciplinaria de Recursos Humanos ha podido comprobar la existencia de las faltas contenidas en los numerales 4, 6 y 15 del artículo 297 de la Resolución de la Junta Directiva No. 004-12 de 10 de septiembre de 2012**, por las cuales ha sido investigada la señora Griselda Corro...’ y se recomienda la destitución.

Que luego de analizar los hechos y alegaciones expuestos por la apoderada legal de la Señora GRISELDA CORRO, en su recurso de reconsideración, confrontándolo con el material probatorio que obra en su expediente, es evidente que la recurrente no logra acreditar con prueba suficiente algún hecho nuevo que haga variar o modificar la resolución cuya reconsideración se pide,...” (El resaltado es del Tribunal) (Cfr. f. 25 del expediente judicial).

Al igual que en el caso del acto originario, la entidad, en este nuevo pronunciamiento, omite cualquier desarrollo argumentativo tendiente a sustentar su posición.

Lo anterior constituye una limitante importante en lo que respecta al ejercicio del derecho a la defensa que el demandante haya podido ejercitar; ya que, como se observa, la entidad, sin mayores explicaciones, se limitó a indicar que la actora fue culpable de infringir los numerales 4, 6 y 15 del artículo 297 de la Resolución de la Junta Directiva No. 004-12 de 10 de septiembre de 2012.

Conviene aclarar en este punto, que aun y cuando dentro del curso del proceso disciplinario se haya podido cumplir, hipotéticamente, con los trámites propios del mismo; esto no implica que la entidad se encuentre exenta de motivar debidamente la resolución que surja como consecuencia de la ejecución de esos actos previos.

Así las cosas, tenemos que, al menos hasta este punto, los actos administrativos emitidos no contienen un análisis que justifique la decisión adoptada contra la actora.

El 23 de noviembre de 2020, la demandante presentó un recurso de apelación en contra de la Resolución de Rectoría UMIP-R-050 de 6 de noviembre de 2020, la cual obtuvo respuesta a través de la Resolución de Consejo Administrativo No. 007-2020 de 10 de diciembre de 2020 (Cfr. fs. 27 – 34 del expediente judicial).

Contrario a lo acontecido en las resoluciones anteriores, en este acto sí se hizo un amplio desarrollo de las consideraciones que llevaron al Consejo Administrativo de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, a mantener el contenido de los actos previamente impugnados, entre los que destacan:

“Que el Proceso Disciplinario contra la señora GRISELDA CORRO, inicia por medio del Informe UMIP-AIN-001 de 3 de febrero de 2020 del Director de Auditoría Interna de la UMIP, dirigido al Ingeniero Víctor Luna Barahona, Rector de la UMIP, en donde sus conclusiones señalan que el Departamento de Servicios Generales incumplió con las normas, procedimientos y aspectos legales referentes a la adquisición, recepción, supervisión y custodia de materiales correspondientes a la orden de compra No.4200233254 del 12 de noviembre de 2019, donde se adquirieron materiales para el proyecto de adecuación a la capilla en el salón 203 del edificio 1033 de la Universidad Marítima Internacional de Panamá.

...

Que la señora GRISELDA CORRO, portadora de la cédula de identidad personal No. 6-75-234 y seguro social No. 213-7466, quien ocupaba el cargo, según estructura de personal, de Jefe de Mantenimiento II, posición fija No. 168 con salario mensual de Dos Mil Balboas (B/:2,000.00), fue destituida mediante Resolución Administrativa número 062-2020 de 28 de septiembre de 2020.

Que a raíz de la indebida aplicación del procedimiento de recepción de bienes y materiales, se procede a realizar una investigación disciplinaria a la señora GRISELDA CORRO, por las faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones, como Jefe de Mantenimiento II.” (El resaltado es del Tribunal) (Cfr. f. 28 del expediente judicial).

Los párrafos arriba citados resultan de medular importancia en el caso que nos ocupa; toda vez que los mismos explican las razones que motivaron el inicio del proceso disciplinario contra la actora, siendo estos, la indebida aplicación del procedimiento de recepción de bienes y materiales correspondientes a la orden de compra No.4200233254 del 12 de noviembre de 2019.

En ese marco conceptual, tenemos que la referida resolución indicó lo siguiente:

“III ANALISIS DELIBERATIVO DE LOS HECHOS POR PARTE DEL CONSEJO ADMINISTRATIVO.

...

Que en los hechos señalados por la Comisión Disciplinaria de Recursos Humanos podemos observar que se estableció que en el proceso de recepción de las alfombras correspondientes a la orden de compra No. 4200263254 de 12 de noviembre de 2019, **no fue el correcto, ya que fue recibido por dos funcionarios de la sección de mantenimiento** en días que ya los administrativos de la Universidad Marítima Internacional de Panamá están finalizando el calendario universitario, según hechos que datan del día 16 al 21 de diciembre de 2019. **Estos bienes debieron haber tenido recepción ante el Jefe de Proveeduría Stephen Campbell, el cual al momento de los hechos fungía en dicho cargo.** Esta situación originó que se extraviaran una piezas de alfombras, las cuales no fueron recibidas en debida forma por el Almacén de la UMIP.” (Cfr. f. 32 del expediente judicial).

Lo anterior resulta contradictorio; ya que, por un lado, la resolución en cuestión indica que el proceso disciplinario fue iniciado contra GRISELDA CORRO, por la indebida aplicación del procedimiento de recepción de bienes y materiales; sin embargo, quienes recibieron los materiales fueron dos funcionarios de la sección de mantenimiento; y por otro lado, quien estaba supuesto a recibir dichos materiales era el Jefe de Proveeduría, y no la hoy actora.

En ese marco conceptual, cobran relevancia los informes Hugo García Samudio y Alex Ovier Chang, *dictamen este que fue omitido del análisis realizado*

en la Resolución de Consejo Administrativo; quienes indicaron lo que a continuación citamos:

Perito Hugo García Samudio

“La Comisión Disciplinaria, como alcance de esta pericia, solicita la resolución del siguiente cuestionario:

1. Determinar y verificar la cantidad de alfombra instalada y demás materiales utilizados, el costo de dichos trabajos en base a la cotización presentada por el proveedor como parte del proceso de compra.

2. Determinar la cantidad de materiales que debe ser considerado como desperdicio.

3. Determinar el mecanismo utilizado para el cálculo de materiales de la cifra estimada como posible lesión patrimonial.

4. Determinar si la cantidad de materiales utilizados en compra (alfombras modulares, alfombra en rollo, pegamento y demás acabados) es la cónsona con las dimensiones del salón 203 (capilla) del edificio 1033 de la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP).

...
RESPUESTA PREGUNTA 1): La Tabla 2. Resume las cantidades instaladas en el salón 203, y se comparan con las cantidades adquiridas mediante orden de compra No. 4200263254. Esto arroja como balance una adquisición de bienes superiores a las cantidades instaladas, por un monto total de B/.1,688.53.

...
RESPUESTA PREGUNTA 2):

...
Al comprar los materiales adquiridos versus los materiales instalados se aprecia que los porcentajes obtenidos superan los rangos tolerables de desperdicios que usualmente oscila entre 5% y 10% del costo de producción.

...
RESPUESTA PREGUNTA 3):

...
Fue necesario realizar este procedimiento debido a que el documento aportado como Planta arquitectónica – Adecuación Capilla, en el proceso de selección de contratista No. 2019-1-91-0-08-CM-004938, que posteriormente generó la Orden de Compra No. 4200263254, es carente de información técnica que permita calcular los materiales requeridos para el desarrollo de los trabajos de evaluación.

...
RESPUESTA PREGUNTA 4): Luego de realizadas mediciones en campo y calculados los materiales instalados puedo indicar que los materiales adquiridos mediante orden de compra No. 4200263254, no son cónsonas con las dimensiones del salón 203 del Edificio 1033 de la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP).” (Cfr. fs. 67 – 57 del tomo 4 del expediente administrativo).

Perito Alex Ovier Chang

“CONDICION

La orden de compra del 12 de noviembre de 2019, que se efectuó específicamente para la adecuación del salón 203 (La Capilla) del edificio 1033 **fue recibida en su totalidad**, que fue requerida, sin embargo la misma refleja errores de cálculo de materiales estimado por la parte técnica en alguno de sus renglones tales como: La alfombra modular, y por ende en el costo del Servicio de Instalación y materiales como el pegamento. También un rollo de alfombra que no fue utilizado, fue devuelto por el Arquitecto Félix Correoso lo cual generó una nota de crédito fechada 23 de enero de 2020 por parte del Proveedor Importadores de Alfombras, S.A., por la suma de B/.351.10 ...

...

La señora Griselda Corro, Jefa de Servicios Generales de la Institución es la responsable directa tal como lo determinan los procedimientos **sin embargo, al momento de la llegada de los materiales contenidos en la Orden de compra arriba mencionada no se encontraba presente en los predios de la Universidad Marítima Internacional de Panamá razón, por la cual dichos materiales fueron recibidos por el Arquitecto Félix Correoso encargado de la obra.**

...

RESPONSABILIDADES

En efecto es responsabilidad del Jefe de Servicios Generales junto con el Arquitecto coordinar todo lo que se refiere a la planificación de las actividades en lo referente a: construcción y remodelación de las Instalaciones como lo ordena el procedimiento MAN-P-01 en los numeral 5.3 desarrollados en los sub siguientes numerales 5.3.3 y 5.3.4 y así se realizó.

En cuanto a la responsabilidad del Arquitecto o técnico de dar su aval en cuanto a las especificaciones técnicas las mismas se dieron y fueron aceptadas y aprobadas en el proyecto de remodelación del Salón 303.

4.0 PROCEDIMIENTO DAD-P-03 ENTRADA Y SALIDA DE MERCANCIA DEL ALMACEN

6.3.1 Toda mercancía que llegue a la UMIP, debe ser recibida por la unidad del Almacén en caso contrario debe notificar al encargado del Almacén para que reciba la mercancía en el lugar que será la entrega.

El señor Abdiel Araúz, del departamento de mantenimiento recibió y notificó a Proveeduría para que fueran a ver el material recibido.

ANALISIS DE LA POSIBLE LESIÓN PATRIMONIAL

...

OBSERVACIONES

En nuestro análisis podemos determinar la diferencia en las piezas faltantes las cuales fueron entregadas por el Proveedor **mas no facturadas, razón por la cual no debe considerarse como parte de la lesión patrimonial.**” (El resaltado es del Tribunal) (Cfr. fs. 171 – 167 del tomo 3 del expediente administrativo).

Este informe resulta ilustrativo dentro de la causa que nos ocupa; ya que el mismo aclara que:

- Los materiales sí fueron recibidos en su totalidad.
- Que la actora no se encontraba presente al momento de la llegada de los materiales.
- Al no encontrarse presente la actora, los materiales fueron recibidos por el Arquitecto Félix Correoso.
- Que es responsabilidad del Jefe de Servicios Generales junto con el Arquitecto coordinar todo lo que se refiere a la planificación de las actividades en lo referente a: construcción y remodelación de las Instalaciones.
- Que es responsabilidad del Arquitecto o Técnico dar el aval de las especificaciones técnicas en cuanto a la construcción o habilitación de oficinas, aulas y otra obra, y
- Que no hubo lesión patrimonial; ya que, si bien se entregaron piezas de más, las mismas no fueron facturadas.

Lo anterior nos permite concluir, que resulta jurídicamente improcedente endilgarle una responsabilidad a la demandante en cuanto a la recepción de los materiales relacionados con la Orden de Compra No.4200233254 del 12 de noviembre de 2019; ya que, como se observa, los mismos no fueron recibidos por ella.

Por otro lado, como se observa de las constancias que reposan en el expediente administrativo, las especificaciones técnicas de las obras a realizarse, recaen en el Arquitecto o Técnico; por lo que, si bien GRISELDA CORRO era la responsable de la unidad que estaba bajo su mando, no se puede desconocer, que el cálculo de las especificaciones técnicas, y por ende, de la cantidad de materia a adquirir, no le correspondían a ella.

En ese orden de ideas, tampoco podemos desconocer, tal y como lo indica el perito Chang, que *“la Orden de Compra No. 4200263254 del 12 de noviembre de 2019, cumplió en todo el rigor que conlleva su aprobación final para su ejecución, ya que esto pasó por todos los entes administrativos que forman parte del proceso para, su debido visto bueno incluyendo el refrendo por parte de la Contraloría General de la República”* (Cfr. f. 168 del tomo 3 del expediente administrativo).

Lo anterior implica, que las actuaciones en su momento fueron desplegadas, y que ahora se cuestionan, contaron con el visto bueno de todas las unidades internas de la Universidad Marítima Internacional de Panamá que participaron dentro del proceso de selección de contratista; sin que en su momento, ninguna haya realizado observación relativa a las supuestas irregularidades que ahora se utilizan como sustento para la adopción de la acción de personal contenida en el acto objeto de reparo.

Ante lo ocurrido en la causa que nos ocupa, este Tribunal considera necesario reiterar, que el ejercicio del derecho a la defensa y del debido proceso, no se agota con la sola presentación del correspondiente recurso de impugnación en la vía gubernativa; ya que, a fin que el mismo resulte eficaz, la entidad debe poner a disposición del administrado una cantidad mínima de información que le permita ejercer de manera efectiva dicho derecho.

En ese sentido, la falta de una real y verdadera *motivación*, o la omisión de piezas fundamentales de información dentro del contenido del acto administrativo, constituyen conductas que obran en contra en contra de la legalidad del mismo, y que, dependiendo de su gravedad, podrá traer como consecuencia que se decrete su nulidad, por ilegal.

Así las cosas, y luego de haber realizado un análisis de las piezas procesales que reposan en autos, este Tribunal considera que no existe mérito para responsabilizar a la actora de las supuestas irregularidades ocurridas en ocasión de la Orden de Compra No. 4200263254, relativa al proyecto de

adecuación del salón 203 (Capilla) del Edificio 1033 de la Universidad Marítima Internacional de Panamá; razón por la que, se procede a declarar nulo, por ilegal, el acto objeto de reparo.

Por otro último, en cuanto a la pretensión consistente en que se ordene el pago de los salarios dejados de percibir, no se accede a la misma; ya que a fin que dicha petición resulte viable, dicho beneficio debe encontrarse contenido en una ley especial, situación que no se da en el caso que nos ocupa.

El criterio arriba expuesto ha sido ampliamente desarrollado por este Tribunal; el cual, mediante Sentencia de 01 de junio de 2021, y dentro de una solicitud similar a la que nos encontramos analizando, indicó lo siguiente:

“Finalmente, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por el señor NOMBRE 1, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que, la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República 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 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, sólo prosperará en el caso que exista una norma con rango de Ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa.

En cuanto al tema de los salarios caídos, la Sentencia de 19 de noviembre de 2004, señala lo siguiente:

‘...’

Por último, y en relación a los salarios dejados de percibir por el señor De León, esta Sala estima que, lamentablemente, los mismos no pueden ser retribuidos en virtud de que para que esto sea viable, debe ser dictaminado expresamente por la Ley. En este sentido, el Reglamento de la Carrera sí contempla el pago de salarios caídos dentro de un proceso disciplinario, pero el caso en estudio no aplica a dicho supuesto, por lo que la petición debe ser denegada. Así se señaló en sentencia de 27 de agosto de 2004:

‘Acerca de la pretensión contenida en el libelo de demanda sobre el pago de salarios caídos, la Sala no puede acceder a la misma, toda vez que ha sido el criterio constante de que sin un basamento jurídico con jerarquía de Ley, no es posible reconocer un derecho a favor de un servidor del Estado, ya que los derechos y obligaciones

de éstos de conformidad con el artículo 297 de la Constitución, serán determinados en la Ley, y en la Ley 20 de 1983 no existe disposición alguna que habilite el pago del sueldo dejado de percibir durante el término en que ha permanecido removido de su puesto, por destitución, el respectivo servidor público, por ende, como fue dicho, no es viable resolver favorablemente esta petición.

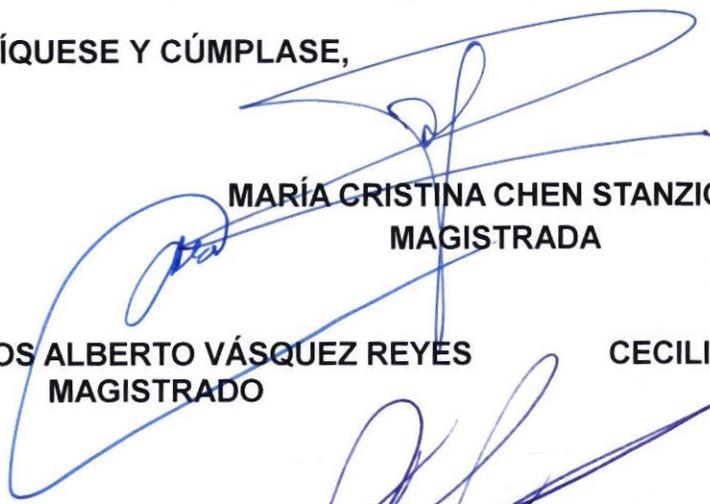
...' (Lo destacado es de la Sala).

Del examen integro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, la Sala Tercera debe señalar, que al no existir norma Legal que permita el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios del Servicio Nacional de Radio y Televisión, luego reintegrados a sus cargos, dicha Institución no está obligada al pago de los mismos en esas circunstancias y en particular en el caso del Acto Administrativo cuyo sentido y alcance se ha solicitado, razón por la cual este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita el actor."

PARTE RESOLUTIVA

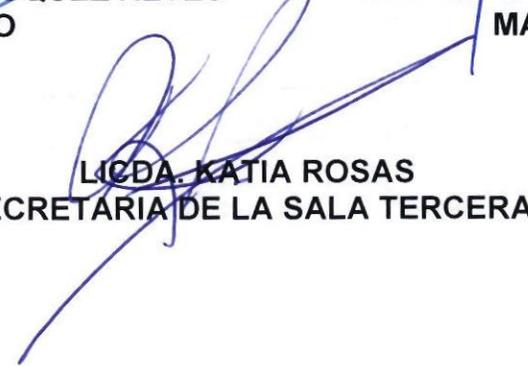
Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL la Resolución Administrativa No. 062-2020 de 28 de septiembre de 2020**, emitida por la UNIVERSIDAD MARITIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ, así como sus actos confirmatorios, y se **ORDENA** el reintegro de GRISELDA ENITH CORRO MADRID, en el cargo que desempeñaba al momento en que se hizo efectiva su desvinculación, o a otro cargo de igual jerarquía y salario, de acuerdo a la estructura de la Institución; y **NIEGA** las demás pretensiones esgrimidas por la demandante.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

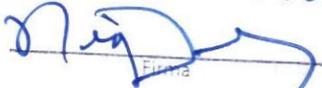

LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 10 DE agosto DE 20 22

A LAS 8:41 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 2285 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la Tarde

de hoy 8 de agosto de 20 22


SECRETARÍA