

REPÚBLICA DE PANAMÁ**ÓRGANO JUDICIAL****CORTE SUPREMA DE JUSTICIA****SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, veintiuno (21) de abril de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

El licenciado Pedro M. Meilán N., actuando en nombre y representación de **EVA AIME ALVARADO VELASQUEZ**, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Personal No. 0327 de 29 de julio de 2021, emitida por el Tribunal Electoral de Panamá, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

I. LA PRETENSIÓN

El apoderado judicial de la demandante **EVA AIME ALVARADO VELÁSQUEZ**, solicita a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declare nula, por ilegal, la Resolución de Personal No. 0327 de 29 de julio de 2021, emitida por el Tribunal Electoral, así como su acto confirmatorio y, en consecuencia, se ordene reintegrar a su representada al cargo que ejercía al momento en que se le destituyó, así como el pago de los salarios dejados de percibir hasta la fecha de su restitución.

II. HECHOS QUE FUNDAMENTA LA DEMANDA

El apoderado judicial de la demandante, argumenta que mediante el acto impugnado, su representada fue destituida del cargo que ocupaba en el Tribunal Electoral, sin que se cumpliera con los procedimientos de ley.

Continúa explicando el jurista, que para destituir a su representada se necesitaba aplicar el procedimiento que fue subrogado por el Decreto No.4 de 14 de abril de 2014, que adopta el Reglamento Interno del Tribunal Electoral. Sin embargo, afirma que esto no sucedió, ya que su representada, nunca fue notificada por la Dirección de Integridad Institucional ni por ninguna comisión ad-hoc nombrada para tal fin sobre la apertura de una investigación para sancionarla, omisión que no le permitió presentar sus descargos y pruebas.

En ese sentido, el apoderado judicial de la demandante, concluye que el acto impugnado, también se dictó en contravención del procedimiento de destitución estipulado, en los artículos 121, 122 y 123 del Decreto No. 16 de 6 de abril de 2018. Agrega, que su mandante contra el acto impugnado, presentó en tiempo oportuno recurso de reconsideración, el cual decidió confirmar la Resolución que es objeto de esta demanda.

III. NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Revisados los conceptos de las normas que se alegan infringidas por la Resolución de Personal No. 0327 de 29 de julio de 2021, dictada por el Tribunal Electoral y su acto confirmatorio, se pasa a realizar un recuento de los argumentos ensayados:

- **Artículo 33 numeral 7 de la Ley 5 de 9 de marzo de 2016**, que se refiere a la función que tiene el Pleno de la entidad demandada, para nombrar, suspender, destituir y declarar insubsistente al personal de la institución de conformidad con su reglamento y la Ley de Carrera Electoral.

En ese contexto, explica la defensa de la actora, que dicha norma ha sido vulnerada por omisión, toda vez que, El Pleno, no cumplió con el procedimiento que se establece en el Reglamento Interno, para destituir.

- **Artículo 121 del Decreto 16 de 6 de abril de 2018**, esta norma se refiere a la investigación que procede a la aplicación de sanciones disciplinarias por la comisión de alguna de las causales establecidas en dicho reglamento.

Al respecto, distingue la defensa de la demandada que, el acto impugnado infringe por directa omisión el debido procedimiento, ya que la destitución de su poderdante se da como resultado de un Informe (No.001-DAI-AF) de Auditoría Interna del Tribunal Electoral que indica que es un audito al fondo CAIPI-TRIBEL, realizado por la Dirección de Auditoría Interna para aplicar sanciones disciplinarias; cuando lo correcto era que dicho audito fuera remitido a la Dirección de Integridad Institucional, quien era la competente para evaluar, verificar y abrir formalmente la investigación disciplinaria por posible sanción administrativa, la cual debía ser puesta en conocimiento de los funcionarios involucrados, para que pudieran hacer uso de su derecho de defensa.

- **Artículo 122 del Decreto 16 de abril de 2018**, que establece el plazo de dos (2) meses, para realizar la investigación correspondiente y el procedimiento de remitir el informe respectivo, así como la obligatoriedad de notificar y entregar al funcionario investigado el contenido de dicho informe, a fin de que presente sus descargos dentro del término de cinco (5) días. Finalizando así, con la concesión del término de tres (3) días para evaluar tanto el informe como los elementos aportados por el funcionario y así remitir las consideraciones finales a la Dirección de Integridad Institucional.

En este contexto, la defensa de la accionante, señala que la referida norma fue transgredida por omisión directa, ya que el “informe de audito que se realizó al fondo CAIPI-TRIBEL”, no representa la forma idónea para iniciar una investigación, de acuerdo con el Reglamento Interno, ya que arguye que nunca se le dio la oportunidad de presentar descargos, pues se le instó a responder un cuestionario de preguntas realizadas por el auditor, en el entendimiento del audito de un fondo, lo que a su juicio y bajo ninguna circunstancia representa un descargo de su parte.

- **Artículo 123 del Decreto 16 de abril de 2018:** dicha normativa guarda relación con la aplicación de las sanciones. En ese sentido, vemos que el referido artículo se considera infringido, porque el pleno de la entidad demandada, en el uso de sus facultades no realizó la investigación para sanción de acuerdo a los parámetros legales establecidos en su Reglamento Interno.
- **Artículo 52 numeral 4 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000,** este artículo regula las causales en que se incurre en vicio de nulidad absoluta; puntualmente la defensa de la demandante se centra en la prescindencia u omisión, ya que considera que, la resolución impugnada se dictó omitiendo de forma absoluta todos los procedimientos legales que establecen el Reglamento Interno del Tribunal Electoral, incumpliendo así el debido proceso.
- Artículo 1 de Ley 15 de 1977 de la Convención Americana de Derechos Humanos. El referido artículo que contempla en su acápite 8 el concepto de “Garantías Fundamentales”, se alega infringido al considerar la demandante que no le notificó personalmente de un informe de investigación y en consecuencia no se le brindó la oportunidad para presentar sus descargos incumpliendo así con los requisitos de ley, para poder ejercer su derecho a ser oída y su derecho a defenderse.

IV. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

En atención al Oficio No. 2496 de 19 de octubre de 2021, que se le remitió al Tribunal Electoral, para que presentara su respectivo informe explicativo de conducta, se recibió oportunamente la Nota No. 696-MP-21 de 1 de noviembre de 2021, mediante la cual, dicha entidad, entre otros aspectos, puntualmente explica que, la demandante, fue destituida del cargo que ocupaba en dicha entidad como subdirectora de Recursos Humanos, conforme a lo dispuesto en los artículos 4, 13, 14, 115 (numeral 3) y 119 (numerales 2 y 17) del Reglamento Interno del Tribunal Electoral, por incurrir en negligencia manifiesta y pérdida de la confianza, de lo cual fue notificada el 30 de julio de 2021, cuando anunció recurso de reconsideración, el

cual fue sustentado en tiempo oportuno y resuelto a través del Acuerdo de Pleno 36-2 de 12 de agosto de 2021.

Posteriormente, la entidad demandada, con respecto a los hechos que le sirvieron de base para destituir a la demandante, explica que la destitución ordenada tuvo que ver con una investigación realizada por la Dirección de Auditoría Interna para presentar hallazgos, conclusiones y recomendaciones, en cuanto al faltante de la suma de B/.6,429.00, correspondiente a la caja fuerte de los fondos del CAIPI-TRIBEL, la cual reposaba en la oficina de la hoy accionante EVA AIMÉ ALVARADO VELÁSQUEZ:

Entre otros argumentos, El Tribunal Electoral, distingue que el referido informe de auditoría, dio como resultado de hallazgos de irregularidades, lo cual a todas luces consideró como una conducta impropia de las directoras de Recursos Humanos y en particular de la licenciada EVA AIMÉ ALVARADO VELÁSQUEZ, quien demostró que actuó de manera negligente, al no llevar el manejo, control, monitoreo y supervisión del efectivo recaudado de la matrícula y mensualidades del CAIPI-TRIBEL, lo cual era resguardado en su oficina.

Siendo así, la entidad demandada, explica que el Pleno del Tribunal Electoral, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 numeral 7 de la Ley 5 de 2016 (Orgánica del Tribunal Electoral) tiene la facultad de destituir y declarar insubsistente al personal de la Institución. Asimismo, indicó que el Artículo 119 numerales 2 y 17 de su instrumento reglamentario disponen que son causales de destitución directa, la negligencia manifiesta o irresponsabilidad comprobada.

Así pues, el Tribunal Electoral, deja aclarado que los hallazgos revelados en la mencionada auditoría, no fue producto de un procedimiento disciplinario, sino de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, al tratarse de una funcionaria de libre nombramiento y remoción, es decir que no goza de estabilidad ni forma parte de una carrera administrativa. Esto es, que su nombramiento, permanencia y remoción es competencia del Pleno de dicha entidad.

Finalmente, la entidad demandada en cuanto a su informe explicativo, concluye señalando que, la demandante no fue notificada por la Dirección de Integridad Institucional, ni por ninguna comisión Ad-Hoc sobre la apertura de una investigación en la que pudieran presentar sus descargo y pruebas, ya que pasa por alto que mantiene una condición de funcionaria de libre nombramiento y remoción, lo cual ha sido objeto de numerosos pronunciamientos por parte de dicho Tribunal. Por lo tanto, reitera que la actuación objeto de impugnación no desatendió ni la motivación del acto administrativo impugnado, ni el debido proceso administrativo.

V. DEFENSA DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante Vista Número 281 de 1 de febrero de 2022, contestó esta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, negando los hechos y el derecho invocado.

En defensa de la institución pública demandada, la Procuraduría de la Administración, luego de hacer un recuento de los hechos y antecedentes que originaron el acto impugnado, estima que la entidad demandada, sustentó su actuación en la facultad que tiene el Pleno del Tribunal Electoral para separar de su cargo a los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones infrinjan las leyes y normas reglamentarias, por lo que la hoy demandante, al ser una servidora pública que no gozaba de estabilidad laboral, era innecesaria la ejecución de un procedimiento disciplinario para su desvinculación.

Siendo así, la Procuraduría de la Administración, considera que la demandante al no actuar diligentemente en los asuntos y deberes atinentes a su cargo, provocó que la entidad demandada conforme a sus facultades legales rescindiera de sus servicios. Por lo tanto, los actos impugnados no vulneran las disposiciones que se arguyen infringidas.

Por último, la Procuraduría de la Administración, en cuanto a la solicitud del pago de los salarios, señala que el mismo no es viable, al no encontrarse

expresamente instituido en una ley, requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme al criterio que ha sostenido la Sala Tercera.

VI. DEL RECORRIDO PROCESAL

Admitida la demanda, mediante Resolución de 19 de octubre de 2021, se le corrió traslado por el término de ley, al TRIBUNAL ELECTORAL, para que presentara su respectivo informe explicativo de conducta, y a la Procuraduría de la Administración, quien defiende los intereses de la institución pública demandada.

Conformada la relación jurídico procesal, la presente causa avanzó a la etapa de pruebas, la cual que fue aprovechada por todas las partes; por lo que, el Tribunal, se pronunció sobre su admisibilidad, mediante el Auto de Pruebas No. 344 de 6 de junio de 2022 (ver foja 59).

Expuestos en un resumen, los argumentos que dieron origen a la pretensión formulada, las normas que se consideran infringidas, así como la actividad procesal desplegada, esta Judicatura emprende el estudio de las constancias procesales que se encuentran dentro del expediente, a fin de dilucidar el litigio y emitir la decisión respectiva.

VII. EXAMEN DE LA SALA TERCERA

Cumplidas las formalidades propias de este proceso, la Sala emprende la tarea de resolver el fondo de las pretensiones alegadas, previas las consideraciones que se hacen a continuación.

La presente demanda de plena jurisdicción, tiene como pretensión principal que se declare NULA, por ilegal, la Resolución de Personal No. 0327 de 29 de julio de 2021, a través de la cual, el Tribunal Electoral, dejó sin efecto el nombramiento del cargo de Subdirectora de Recursos Humanos que ostentaba la demandante **EVA AIME ALVARADO VELÁSQUEZ**, en dicha entidad, así como su acto confirmatorio; y, en consecuencia, pide que, se ordene su restitución en el cargo que ocupaba y que se le pague los salarios dejados de percibir hasta la fecha de su restitución.

Es preciso distinguir, que luego de confrontar las piezas procesales que obran en el expediente, versus los argumentos ensayados y el contenido de las normas que

se alegan infringidas, se constata que la autoridad nominadora, mediante la Resolución impugnada, resolvió, dejar sin efecto el nombramiento de la actora, tras considerar el “resultado de una auditoría” realizada al “CAIPI-TRIBEL” de dicha entidad, donde se refleja, entre otros hallazgos, un faltante en cuanto al dinero de las matrículas y mensualidades cobradas por la suma de B/.6,429.00.

De allí que, el Pleno de la entidad demandada, al considerar que los resultados de dicha auditoría, eran una causal directa de destitución, por creer que la demandante incurrió en negligencia manifiesta o irresponsabilidad comprobada para el ejercicio del cargo que desempeñaba, optó por ordenar su destitución, mediante Sesión No. 32 de 27 de julio de 2021, al considerar que la misma, incumplió con lo dispuesto en el Reglamento Interno del Tribunal Electoral.

No obstante, la demandante, tanto en los hechos de su demanda, como en el sustento de las normas legales que considera infringidas, refuta tal posición, al considerar que la autoridad nominadora, no cumplió con el trámite de procedibilidad que se contempla en los artículos 121, 122 y 123 del Decreto 16 de 6 de abril de 2018, debido a que estas normas disponen un trámite distinto al aplicado para su destitución.

Expuesto lo anterior, y con el fin de verificar las normas que se alegan vulneradas por parte de la demandante, se procede a citar el contenido de los Artículos 121, 122 y 123 del Decreto 16 de 6 de abril de 2018. Veamos:

“Artículo 121. De la investigación que precede a la aplicación de sanciones disciplinarias. La aplicación de sanciones disciplinarias por la comisión de alguna de las causales establecidas en este reglamento en aquellos casos que se requiera será precedida por una investigación que realizará la Dirección de Integridad Institucional con el objeto de verificar los hechos que se atribuyen al funcionario.

Las declaraciones y/o entrevistas dentro de la presente investigación se podrán realizar de manera presencial o virtual a través de video llamadas u otro medio virtual. La investigación puede ser iniciada a solicitud de parte o de oficio. **En los casos que haya apropiación ilegítima de materiales, equipos o valores de propiedad de la institución, la unidad administrativa afectada notificará a la Dirección de Auditoría Interna para iniciar la respectiva auditoría y en caso de encontrar hallazgos,** remitirá el informe a la Dirección de Integridad Institucional, a fin de que realice la investigación administrativa.

Para las denuncias contra directores nacionales y regionales, subdirectores, jefes de unidades especiales y otros funcionarios con mando y jurisdicción a nivel nacional o en una o más provincias por parte de un subalterno, denunciante interno o externo; el Pleno designará una Comisión Ad Hoc integrada por un representante de cada despacho de los magistrados. La comisión realizará la investigación correspondiente y presentará un informe con su recomendación al Pleno. (Mediante Decreto 52 de 19 de septiembre de 2022, el Pleno de este Tribunal, decidió aprobar una modificación al artículo 121 de la investigación que precede a la aplicación de sanciones disciplinarias.)

“Artículo 122. Del proceso de investigación y el informe. La investigación administrativa de los hechos vinculados al funcionario, deberá realizarse en un plazo de dos (2) meses contados a partir del inicio de la investigación. **Luego de transcurrido este tiempo, el informe respectivo se remitirá al director o superior jerárquico del funcionario investigado, quien lo notificará personalmente y le entregará copia física del referido informe para que presente sus descargos en un período de cinco (5) días hábiles posteriores a la notificación. Cumplido lo anterior,** el director o superior jerárquico tendrá un plazo de tres (3) días hábiles para evaluar tanto el informe como los elementos aportados por el funcionario y los remitirá junto con sus consideraciones a la Dirección de Integridad Institucional, quienes posteriormente, si el resultado de la investigación lo amerita, lo someterán a consideración del Pleno.”

“Artículo 123. De la aplicación de la sanción. El Pleno aplicará la sanción de acuerdo a los resultados de la investigación, mediante resolución y la medida adoptada será comunicada a la Dirección de Integridad Institucional. Copia del informe de la investigación y de la sanción aplicada al funcionario se archivará en la Dirección de Recursos Humanos.”

(El resaltado es nuestro)

Del contenido de las normas transcritas, se colige que, en este caso le asiste la razón a la demandante, cuando afirma que el procedimiento aplicado para ordenar su destitución mediante el acto impugnado, es ilegal. Y es que, la normativa vigente es clara al señalar, que el informe de los hallazgos que se elaboran por parte de la ***Dirección de Auditoría Interna (“CAIPI-TRIBEL”)***, respecto a la apropiación ilegítima de valores de propiedad de dicha institución, una vez culminado, debe ser remitido a la Dirección de Integridad Institucional, para que esta a su vez, inicie con la respectiva ***“investigación administrativa”***, lo cual deberá ***realizar en un plazo de dos (2) meses*** contados a partir del inicio de la investigación y ***notificar personalmente*** al funcionario investigado, para que ***el mismo presente sus descargos*** en un período de cinco (5) días hábiles posteriores a la notificación, donde finalmente, el director o superior jerárquico tendrá un plazo de tres (3) días hábiles

para evaluar tanto el informe como los elementos aportados por el funcionario y los remitirá junto con sus consideraciones a la Dirección de Integridad Institucional, quienes posteriormente, si el resultado de la investigación lo amerita, lo someterán a consideración del Pleno, para que aplique la debida sanción.

Ante las anotaciones anteriores, la Sala advierte, que en este caso, no cabe duda que distinto a lo expresado por la entidad demandada, la hoy accionante **EVA AIME ALVARADO VELÁSQUEZ**, no fue destituida de su cargo, bajo la premisa de que era una funcionaria de libre nombramiento y remoción, sino porque, la autoridad nominadora consideró que incumplió con lo dispuesto en los "artículos 4, 13, 14, 115 (numeral 3) y 119 (numerales 2 y 17) del Reglamento Interno del Tribunal Electoral; sin embargo, vemos que su destitución, se efectuó sin que la misma pudiera hacer uso de su derecho, para presentar los descargos que a bien tenía (ver segundo párrafo de la foja 12), Siendo esto de suma importancia para la demandante, ya que en el acto impugnado, la entidad nominadora deja sentado que, el resultado de la investigación realizada le genera una responsabilidad patrimonial frente al Tribunal de Cuentas (ver fojas 17 y 18 del expediente).

Desde esta perspectiva, es evidente que, la autoridad nominadora, al ordenar la realización de una "auditoría", no podía destituir a la demandante sin cumplir con el procedimiento establecido en su Reglamento Interno, pues de forma fehaciente ha quedado demostrado que a la demandante se le restringió el derecho que tenía para defenderse del informe de auditoría realizado al "CAIPI-TRIBEL" de dicha Institución.

Como abono a lo anterior, es importante señalar que el artículo 119 del mencionado Reglamento Interno, en cuanto a las causales de destitución directa que se contemplan en el artículo 121 de la excerta legal precitada, solo **EXCEPTUA** de la respectiva investigación, a las causales establecidas en los numerales 3, 7, 12, 13, 14, 15 y 18 del referido artículo 121. Sin embargo, en este caso, la entidad nominadora, al invocar las causales contenidas en el numeral 2 y 17, tenía el deber

procesal de correrle traslado a la demandante de dicha investigación, para respetar así su derecho a réplica.

Luego entonces, queda claro que la demandante al haber demostrado que se le inició una investigación de la cual no fue notificada en debida forma, no podía ser destituida de su cargo conforme a lo dispuesto en los artículos 119 y 121 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral y el artículo 33 numeral 7 de la Ley 5 de dicha entidad, por cuanto esta última normativa es diáfana en señalar que las destituciones se efectuaran conforme a lo dispuesto en dicho reglamento.

En ese sentido, este Tribunal Colegiado, concluye que, el acto administrativo impugnado y su acto confirmatorio, han vulnerado lo dispuesto en el artículo 34 del Código Administrativo, por el hecho que se han dictado en detrimento del procedimiento establecido en el Decreto 16 de 6 de abril de 2018, Por el cual se subroga el Decreto 4 de 14 de febrero de 2014 y se adopta el Reglamento Interno del Tribunal Electoral, al pasar por alto la excepción contenida en el artículo 33 numeral 7 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral, donde se estipula que una de las funciones del Pleno es: *"7. nombrar, suspender, destituir y declarar insubsistente al personal de la Institución **de conformidad con su reglamento interno y la Ley de Carrera Electoral...**"*

La Sala en cuanto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir, que hace la demandante, aclara que la Administración Pública se rige por el principio de legalidad, lo cual implica que los servidores y las instituciones públicas no pueden desplegar una actuación que no se encuentre regulada dentro de la Ley. Por esta razón, al no estipularse dentro de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral, el reconocimiento del pago de dichas sumas de dinero y al no hacerse mención dentro del libelo de demanda, de otra disposición legal que esté siendo vulnerada en relación a la omisión de dicho pago, no se puede acceder a lo pedido.

En virtud de las anotaciones anteriores, esta Corporación de Justicia, procede a ordenar el reintegro de la accionante **EVA AIME ALVARADO VELÁSQUEZ**, al

constatarse que la Resolución de Personal 0327 de 29 de julio de 2021 y su acto confirmatorio, se dictaron en detrimento del debido proceso; y a negar, el pago de los salarios dejados de percibir, ya que este derecho no le es aplicable.

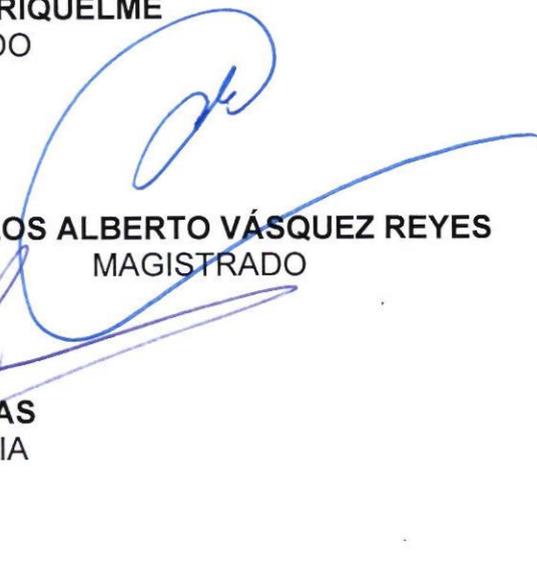
PARTE RESOLUTIVA

En virtud de las consideraciones expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara **QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución de Personal 0327 de 29 de julio de 2021 y su acto confirmatorio, emitidos por el Tribunal Electoral; **ORDENA REINTEGRAR**, a **EVA AIME ALVARADO VELÁSQUEZ**, con cédula de identidad personal No.8-740-403, al cargo que ocupaba al momento de su destitución u otro de similar jerarquía, funciones y remuneración; **NEGAR**, el pago de los salarios caídos, con base a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta resolución.

Notifíquese,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
 MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
 MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
 MAGISTRADO


KATIA ROSAS
 SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

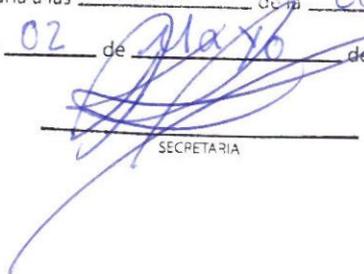
NOTIFIQUESE HOY 4 DE Mayo

DE 20 23 A LAS 8:42 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. 1361 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 02 de Mayo de 2023


SECRETARIA

SECRETARÍA DE ECONOMÍA
ESTADO DE QUERÉTARO
CALLE DE LA CONSTITUCIÓN S/N
P.O. BOX 243
SAN JUAN DE LOS RÍOS, QRO.
TELÉFONO (01) 474 474 474

Recibido en feitoría el 27/4/23.

