

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 1814

Panamá, 26 de octubre de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente 710662022.

La Firma BC&D Abogados, actuando en nombre y representación de **Katia Izbeth Ho Iglesias de Naranjo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota CHR-2021-244 de 25 de mayo de 2021, emitida por la Vicepresidencia de Capital Humano de la **Autoridad del Canal de Panamá**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo,
de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

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

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

Tercero: No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

La demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. Del Acuerdo 328 de 26 de julio de 2018, que establece un programa de incentivo por retiro voluntario a la edad requerida para la pensión de retiro por vez para empleados permanentes y jefes de oficinas principales de la Autoridad del Canal de Panamá, y a su vez modifica otros acuerdos que guardan relación entre sí, siendo publicado en el registro de la entidad, el **artículo primero** por el cual se modifica el texto del artículo segundo del Acuerdo 231 de 31 de mayo de 2012, con el fin de determinar los requisitos para recibir el incentivo por retiro voluntario y que además determina la suspensión del mismo en el supuesto que el empleado se encuentre bajo investigación por la Oficina del Fiscalizador General, por la presunta comisión de una conducta que podría ser sancionada con una medida adversa de destitución (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial).

B. De la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento administrativo en general y dicta otras disposiciones, publicada en la Gaceta Oficial 24109 de 2 de agosto de 2000, el **artículo 53**, que determina la posibilidad de anular un acto administrativo que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluyendo la desviación de poder (Cfr. fojas 11-14 del expediente judicial).

C. De la Ley 19 de 11 de junio de 1997, por la cual se reorganiza la Autoridad del Canal de Panamá, publicada en la Gaceta Oficial 23309 de 13 de junio de 1997, el **artículo 87**, que guarda relación con el principio de estabilidad de los trabajadores de confianza, especificando que la relación

de trabajo solo podrá terminarse mediante renuncia, jubilación, despido por causa justificada, muerte o reducción de personal (Cfr. fojas 15-16 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 Nota CHR-2021-244 de 25 de mayo de 2021, dictada por la Vicepresidenta de Capital Humano de la **Autoridad del Canal de Panamá**, cuyo contenido consiste en informar detalladamente a la actora, sobre las razones por las cuales se le destituye del cargo, a partir del 28 de mayo de dos mil veintiuno (2021), siendo notificada el 27 de mayo de 2021 (Cfr. fojas 18-38 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través de un recurso de apelación, que fue decidido por medio de la Resolución ACP-AD-RM22-25 de 3 de mayo de 2022, emitida por el Administrador de la entidad, quien acogió la recomendación de la Oficina de Asesoría Legal contenida en el informe de 15 de enero de 2022, quienes celebraron audiencia el 23 de diciembre de 2021 con **Katia Ho de Naranjo**; sin embargo, la misma no aportó ningún medio de convicción que permitiera desvirtuar los hallazgos en su contra. Dicha resolución fue notificada personalmente el 12 de mayo de 2022, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 39-45 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 11 de julio de 2022, **Katia Izbeth Ho Iglesias de Naranjo**, por intermedio de su apoderada especial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución reconocer el pago a razón del retiro por incentivo voluntario (Cfr. fojas 1 y 4 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, la accionante señala que en la investigación instaurada en su contra por la Oficina del Fiscalizador General de la **Autoridad del Canal de Panamá**, se violaron distintas disposiciones contenidas, tanto en el Acuerdo 328 de 2018, aplicable para el pago del retiro voluntario, así como la ley orgánica de la entidad y la ley general de procedimiento administrativo,

advirtiéndole que la institución demandada desconoció su derecho a ser notificada sobre el proceso que se había iniciado, antes de acogerse al retiro por pensión de vejez (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Ahora bien, este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por la demandante en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del acto administrativo objeto de controversia, advirtiéndole que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a Katia Izbeth Ho Iglesias de Naranjo**, según pasamos a explicar.

En el marco de lo antes indicado, debemos enfatizar que los argumentos expresados por la accionante no son correctos, puesto que de acuerdo a las evidencias que reposan en el expediente judicial, se observa que la hoy actora, si bien presentó su renuncia al cargo por cumplir con la edad prevista para la jubilación y se enmarcaba dentro de los parámetros establecidos por la **Autoridad del Canal de Panamá** para recibir el incentivo por retiro voluntario, lo cierto es que la misma cometió irregularidades mientras ocupaba el cargo de confianza en el que había sido nombrada dentro de la entidad, siendo tales actuaciones identificadas por la Oficina del Fiscalizador General, quienes informaron a la Oficina de Capital Humano, que debía detenerse el trámite para el pago, pues **Katia Izbeth Ho Iglesias de Naranjo**, se encontraba bajo investigación.

En este contexto, consideramos importante referirnos a la cronología de los hechos ocurridos, tomando en consideración tanto el relato expuesto por la recurrente, como también, aquel descrito por la entidad en los actos impugnados y al momento de rendir su informe de conducta, veamos:

- La **Autoridad del Canal de Panamá**, a través de su Oficina de Capital Humano, el **3 de enero de 2017**, puso en conocimiento de **Katia Izbeth Ho Iglesias de Naranjo**, sobre los planes de retiro con los cuales podría beneficiarse por ser una trabajadora de confianza, con personal bajo su atención, quienes tenían la responsabilidad de llevar a cabo el diseño, ejecución, administración y supervisión de los programas enfocados en el desarrollo profesional corporativo del Equipo de Capacitación Profesional y Sistemas de la institución; sin embargo, no fue hasta el **12 de febrero de 2019**, que la hoy recurrente notifica a la entidad, su selección del plan de retiro, informando que su renuncia se haría efectiva el **3 de mayo de 2019**, siendo ésta decisión aprobada el 13 de febrero de ese mismo año (Cfr. fojas 4-5 y 50, en su reverso, del expediente judicial).

- La Oficina del Fiscalizador General de la **Autoridad del Canal de Panamá**, al conocer que la ex servidora había presentado su renuncia al cargo, informó mediante la Nota FG-4542 de 27 de marzo de 2019, que **Katia Izbeth Ho Iglesias de Naranjo** se encontraba bajo investigación por la presunta comisión de conductas antirreglamentarias relacionadas con tiempo oficial, actividades externas y manejo administrativo de contratos, entre otras cosas, que podrían ser sancionadas con una medida adversa de destitución, por lo que la Oficina de Capital Humano cumplió con advertir a la actora; sin embargo, ésta hizo efectiva su renuncia en la fecha establecida, es decir, **3 de mayo de 2019**, implicando con ello la pérdida del incentivo por retiro voluntario (Cfr. fojas 7-8 y 50 en su reverso, del expediente judicial).

- **Katia Izbeth Ho Iglesias de Naranjo**, el **27 de junio de 2019** se comunicó vía correo electrónico con la Oficina del Fiscalizador General para manifestar que se encontraba sorprendida con la pérdida del incentivo por retiro voluntario a causa de su renuncia, señalando que no se le había aclarado que con su retirada del cargo se suspendía el trámite para obtener el beneficio, y por el contrario, pensó que su cheque solo estaría retenido hasta que finalizara la investigación; no obstante, tales inquietudes debían ser atendidas por la Oficina de Capital Humano, así que todas las observaciones de la recurrente fueron respondidas el **7 de agosto de 2019**, de las cuales se dejó constancia por escrito y luego de ser remitidas por correo electrónico, fueron aceptados por la demandante (Cfr. fojas 61-64 del expediente judicial).

- Annette Saavedra de López, Vicepresidenta de Capital Humano de la **Autoridad del Canal de Panamá** emitió la Nota CHR-2021-244 de 25 de mayo de 2021 (acto impugnado), para informar a **Katia Izbeth Ho Iglesias de Naranjo** que sería destituida de la entidad desde el 28 de mayo de 2021, luego de haberse acreditado que desde el año 2012 a 2019, intervino para beneficiar con adjudicaciones a un empresa que representaba valores más altos en comparación con otros proponentes, y a la que además se le pagó sin haber brindado los servicios contratados, aunado al hecho que, la ahora actora, ordenó a uno de sus subalternos certificar información falsa en facturas aportadas por dicha compañía por un monto de treinta y un mil quinientos noventa balboas (B/.31,590.00) (Cfr. fojas 18-36 del expediente judicial).

En virtud de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, podemos acreditar que la pretensión de la demandante no está llamada a prosperar, pues aunado a las constancias que reposan en autos, prevalecen suficientes razones jurídicas para concluir que la **Autoridad del Canal de Panamá** actuó en debida forma al destituir a **Katia Izbeth Ho Iglesias de Naranjo**, y como consecuencia de ello, eliminar el incentivo por retiro voluntario que ésta mantenía en trámite.

Al respecto, resulta pertinente referirnos al contenido del artículo 81 de Ley 19 de 11 de junio de 1997, por la cual se Organiza la Autoridad del Canal de Panamá, que trata sobre la administración del personal y las relaciones laborales, aplicable al objeto de la controversia, veamos:

“Artículo 81. La Autoridad está sujeta a un régimen laboral especial, basado en un sistema de méritos, y adoptará un plan general de empleo que mantendrá, como mínimo las condiciones y derechos laborales similares a los existentes el 31 de diciembre de 1999.

En consecuencia, a los funcionarios, **a los trabajadores de confianza**, a los trabajadores y a las organizaciones sindicales de la Autoridad, no les serán aplicables las disposiciones del Código de Trabajo y del Código Administrativo, ni normas legales o reglamentarias que establezcan salarios, **bonificaciones**, jurisdicciones o procedimientos, salvo lo que expresamente se dispone en esta Ley.

A los trabajadores permanentes, y a aquellos **que deban acogerse a la jubilación especial** en 1999 cuyas posiciones se determinen necesarias de acuerdo con las normas aplicables, se les garantizará la contratación con beneficios y condiciones iguales a los que les correspondan hasta esa fecha, de conformidad con la Constitución Política y la Ley.

La **Autoridad determinará**, mediante los reglamentos, las normas de excepción al régimen laboral especial aplicable a los funcionarios.” (La negrita es de este Despacho).

En ese sentido, podemos precisar que la entidad demandada goza de una amplia autonomía, en la cual se incluye al régimen laboral de sus servidores, a quienes no le será aplicable la ley general del trabajo ni el ordenamiento jurídico de la carrera administrativa; sino, la regulación especial que la institución disponga, siendo el caso en el que se encontraba **Katia Izbeth Ho Iglesias de Naranjo**.

De ahí que podemos destacar que aunque la actora se encontraba ocupando un cargo de confianza con subalternos bajo su responsabilidad, y en principio no podía recibir ningún tipo de beneficio, la misma había sido amparada con una regulación especial y excepcional que le permitiría cobrar una suma de dinero a razón de una bonificación por retiro voluntario.

Siendo así, observa este Despacho que la recurrente invoca como norma infringida, el artículo primero del Acuerdo 328 de 26 de julio de 2018, que guarda relación con los incentivos de jubilación y que es aplicable a los servidores de confianza, pues, a su juicio, considera que la **Autoridad del Canal de Panamá** no debía suspender el pago por retiro voluntario con el cual se beneficiaría, debido a que el informe del Fiscalizador General de la entidad se había emitido de manera posterior a la fecha con la cual se hizo efectiva su renuncia (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

Al respecto, corresponde enfatizar que si bien la ex servidora indicó que renunciaría a su cargo a partir del 3 de mayo de 2019, lo cierto es que desde el 27 de marzo de ese mismo año, el Fiscalizador General puso en conocimiento a la Oficina de Capital Humano sobre la denuncia recibida y la investigación instaurada, solicitando que fuera suspendido el trámite para el cobro de la bonificación de **Katia Izbeth Ho Iglesias de Naranjo**, hasta tanto se diera por concluida la investigación; sin embargo, la recurrente hizo caso omiso, y no fue hasta 27 de junio de 2019, que se comunicó indicando que había comprendido algo diferente (Cfr. fojas 63-64 del expediente judicial).

En este escenario, podemos señalar que la accionante acude ante la Sala Tercera con el objeto que se reconozca un incentivo que le fue suspendido, en un primer momento, producto de una investigación en curso, y que luego le fue negado por haberse comprobado las irregularidades en las que incurrió, **pero que en todo caso no tendría derecho al debido a la posición de confianza que ejercía**, de conformidad con los parámetros que establece el artículo 81 de la ley orgánica de la entidad, citado previamente.

Indicamos lo anterior, pues **Katia Izbeth Ho Iglesias de Naranjo**, señala que se infringió el artículo 53 de la ley general de procedimiento administrativo, y el artículo 87 de la ley orgánica de la entidad, concluyendo en ambos sentidos, que prevalece una abierta nulidad e incluso desviación de poder, al momento de emitir el acto impugnado, enfatizando que no se le comunicó adecuadamente

de la investigación seguida en su contra, y se le obligó indirectamente a modificar las razones por las cuales había finalizado su labor dentro de la institución, afectando su petición.

En este punto, debemos indicar que la Autoridad del Canal de Panamá, emitió su informe de conducta señalando lo siguiente:

“Es importante señalar, que ninguna de las disposiciones del Acuerdo No. 231 de 2012 modificado por el Acuerdo No. 328 de 2018, **establecen una obligación por parte de la ACP de informar al trabajador que se le sigue una investigación.** Las disposiciones de los acuerdos antes mencionados, solamente exigen que para la suspensión del trámite de oferta y pago del IRV, el Administrador o la oficina que tramita el IRV, reciba de la oficina del FG un informe o una carta que indique que el empleado se encuentra bajo investigación por la presunta comisión de una conducta que podría ser sancionada con una medida adversa de destitución, o que se reciba una comunicación de la Unidad de Medidas Adversas de que se le está tramitando una propuesta de medida adversa de destitución a un trabajador. Lo anterior, debió ser considerado por la señora Ho de Naranjo, al haber participado en las investigaciones que fue parte antes de renunciar.” (Cfr. foja 53, en su reverso, del expediente judicial).

En esa línea de ideas, esta Procuraduría se opone a los cargos de ilegalidad argumentados por la apoderada especial de la actora, pues de manera distinta a lo que ha expuesto, observamos que no existe vulneración alguna al contenido de las normas del procedimiento general administrativo o la legislación especial que regula a la **Autoridad del Canal de Panamá**, por el contrario, se sustentó en la recomendación emitida por el Fiscalizador General, luego de verificar todo el material probatorio obtenido por la comisión de faltas e irregularidades que generaron la medida adversa de destitución, tal como lo establece el artículo 157 del Reglamento Interno de la institución, veamos:

“**Artículo 157.** Las acciones disciplinarias y las medidas adversas tienen como propósito promover la eficiencia de la Administración mediante la observancia de normas razonables de eficiencia y buena conducta; y que al Administrador le corresponde aplicar sanciones y remover a funcionarios y empleados cuyos nombramientos no sean de competencia de la Junta Directiva.” (Lo destacado es nuestro).

De la norma transcrita, queda claro que la entidad acusada actuó en debida forma, ya que en el acto acusado de ilegal se sustentó en las actuaciones deshonestas que fueron acreditadas por medio de un procedimiento disciplinario, y consecuencia de ello, no podría beneficiarse con un incentivo discrecional que la entidad ofrece a los servidores dentro del margen de sus facultades.

Es decir, la Autoridad del Canal de Panamá no se encuentra obligada a acceder a la petición de la demandante, y mucho menos, después de acreditar que ésta era merecedora de una destitución, por las actividades que realizó.

Aunado a ello, debemos hacer énfasis que durante el proceso de investigación la actora no desvirtuó el caudal probatorio introducido, y en ese sentido, no logró comprobar una versión de los hechos distinta, sino que se enfocó en obtener la bonificación.

En ese sentido, debemos indicar que la entidad acusada le brindó a **Katia Izbeth Ho Iglesias de Naranjo**, toda la oportunidad para ejercer el derecho de defensa, tal como la ley lo dispone; sin embargo, la misma no aportó ningún medio de prueba que permitiera desvirtuar las pruebas en su contra.

En un caso similar, la Sala Tercera mediante la Sentencia de doce (12) de octubre de dos mil quince (2015), analizó un acción interpuesta emitió un criterio sobre la destitución de un ex servidor que con su actuar, incurrió en la comisión de faltas y en consecuencia a la pérdida de la confianza de sus superiores, razón por la que la entidad procedió conforme a las normas aplicables al hecho, ordenando su destitución. Veamos:

“Expresado lo anterior, **es importante señalar que la probidad, prudencia, idoneidad y legalidad, son principios que han de gobernar en todo momento, las actuaciones de los funcionarios al servicio del Estado**, a tener de lo dispuesto expresamente en el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos,...El desconocimiento de estos principios, **lo revela el material probatorio aportado al proceso**, por medio del cual se verifica que...ejecuta una acción correspondiente a...por tanto, está debidamente comprobada... que **justifica la emisión del acto de despido que se impugna** y la improcedencia de reconocer la indemnización de daños y perjuicios a favor del demandante.

Desestimados los cargos de violación contra las normas que se citan como violadas en el libelo; **se procede a reconocer la conformidad a derecho de la resolución cuya nulidad se procura**, a través de esta acción de plena jurisdicción.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la Resolución...dictada por el Subdirector General de la Caja de Seguro Social ni sus actos confirmatorios. Se NIEGAN las demás declaraciones pedidas en la Demanda Contencioso Administrativa de

Plena Jurisdicción presentada por el Licenciado..., en su propio nombre y representación." (Lo resaltado es de este Despacho).

Del dictamen expuesto, se logra concluir que el acto demandado fue emitido en estricta legalidad, con sustento en la facultad discrecional que detenta la autoridad nominadora, respetando las reglas del debido procedimiento legal, ante la comisión de irregularidades por parte de **Katia Izbeth Ho Iglesias de Naranjo**, para continuar desempeñando el cargo de supervisora, que aunque presentara su renuncia formal, lo cierto es que las circunstancias acreditadas, impiden que se acceda al beneficio de incentivo por retiro voluntario.

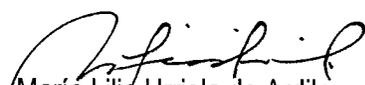
Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Nota CHR-2021-244 de 25 de mayo de 2021**, emitida por la Vicepresidenta de Capital Humano de la **Autoridad del Canal de Panamá**, siendo ésta confirmada mediante la Resolución ACP-RM 22-25 de 3 de mayo de 2022, y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada y completa del expediente administrativo de personal, debidamente foliado, que corresponde a este proceso y que permanece en la entidad demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardiola
Secretaria General