

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 2112

Panamá, 29 de diciembre de 2022

Querella por desacato.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Expediente 1013292022.

La Licenciada Eudocia Guerra Pimentel, actuando en nombre y representación de **Rafael Torres Marín**, interpone una querella por desacato en contra del **Ministerio de Salud**, por no haber dado cumplimiento a la Sentencia de 21 de octubre de 2021, dictada por la Sala Tercera dentro de un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción.

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

Acudo ante Usted con fundamento en el numeral 9 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto de la querella por desacato propuesta dentro del proceso enunciado en el margen superior.

I. Antecedentes.

En su momento, la Licenciada Eudocia Guerra Pimentel, actuando en nombre y representación de **Rafael Torres Marín**, interpuso una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declarara nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 665 de 15 de octubre de 2019, emitido por el Ministerio de Salud, así como su acto confirmatorio (Cfr. expediente 185-2020).

Una vez que se adelantaron las instancias procesales, la Sala Tercera expidió la **Sentencia de 21 de octubre de 2021**, que declara que es nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 665 de 15 de octubre de 2019, emitido por el Ministerio de Salud, así como su acto confirmatorio; en consecuencia, se ordena a dicha entidad que proceda al reintegro

de **Rafael Torres Marín**, al cargo que ocupaba al momento de su destitución o a otro de igual jerarquía y remuneración; y se niega el pago de los salarios caídos (Cfr. expediente 185-2020).

II. Querella por desacato.

En este contexto, el 30 de septiembre de 2022, la Licenciada Eudocia Guerra Pimentel, actuando en nombre y representación de **Rafael Torres Marín**, interpuso una querella por desacato en contra del Ministerio de Salud, porque a pesar de haber sido notificado de la **Sentencia de 21 de octubre de 2021**, por medio de la que se le condenó, no le ha dado cumplimiento a la orden judicial (Cfr. foja 1 del expediente 1013292022).

III. Posición del Ministerio de Salud.

La Ministra de Salud Encargada expidió el Informe de Conducta correspondiente a este caso, en el que manifestó que la entidad recibió el Oficio 2728 de 19 de noviembre de 2021, remitido al día siguiente a la Oficina de Asesoría Legal, por medio del cual se le envió la Sentencia de 21 de octubre de 2021, que ordenó el reintegro de **Rafael Torres Marín** (Cfr. foja 7 del expediente 1013292022).

Añade dicho Informe, que con la finalidad de cumplir con lo dispuesto por la Sala Tercera, mediante la Nota 4090-OAL/PJ de 22 de noviembre de 2021, la Oficina de Asesoría Legal remitió toda la documentación correspondiente a la Dirección Nacional de Recursos Humanos, quienes procedieron a gestionar la creación de una posición en los términos que señala la Ley de Presupuesto del año 2022, dada la fecha en la que se recibió la notificación (Cfr. foja 7 del expediente 1013292022).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Para los efectos de la opinión que debe emitir este Despacho, estimamos oportuno citar a renglón seguido lo que establece el artículo 99 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, y el artículo 1932 (numeral 9) del Código Judicial, supletorio, los cuales son del siguiente tenor:

“Artículo 99. Las autoridades, corporaciones o funcionarios de todo orden a los cuales corresponda la ejecución de una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dictarán cuando sea el caso, dentro del término de cinco días, contados desde la fecha en que el Tribunal se las comunique, las medidas necesarias para el debido cumplimiento de lo resuelto.”

“Artículo 1932. En materia civil son culpables de desacato:

...

9. En general, los que durante el curso de un proceso o de cualquier actuación judicial o después de terminados, ejecuten hechos que contravengan directamente lo ordenado en resolución judicial ejecutoriada; y los que habiendo recibido orden de hacer cosa o de ejecutar algún hecho, rehúsen sin causa legal obedecer al juez.”

De la lectura de las normas transcritas, se infiere que **las autoridades a las que corresponda la ejecución de una sentencia de la Sala Tercera** tendrán un término de cinco (5) días, contados a partir que tengan conocimiento de la misma, para dictar las medidas necesarias para el cumplimiento de lo decidido; **y que incurrirán en desacato quienes rehúsen cumplir, sin una causa legal, una orden del Tribunal.**

En atención a los documentos allegados al caso y al contenido de los hechos planteados en la acción en estudio, esta Procuraduría estima que la querrela por desacato interpuesta por la Licenciada Eudocia Guerra Pimentel, actuando en nombre y representación de **Rafael Torres Marín, debe declararse no probada.**

Nuestra posición, se sustenta en el hecho que la apoderada judicial del querellante no ha aportado alguna documentación en la que se evidencie que la entidad demandada no ha efectuado las medidas necesarias para el debido cumplimiento de lo resuelto por la Sala Tercera a través de la Sentencia antes descrita.

En el Informe de Conducta remitido al Tribunal por la Ministra de Salud Encargada, la funcionaria demandada hizo referencia a la Nota 4090-OAL/PJ de 22 de noviembre de 2021, por medio de la cual la Oficina de Asesoría Legal de esa entidad remitió toda la documentación correspondiente a la Dirección Nacional de Recursos Humanos, quienes procedieron a gestionar la creación de una posición en los términos que señala la Ley de

Presupuesto del año 2022, dada la fecha en la que se recibió la notificación; ello, con la finalidad que se ejecutaran los trámites correspondientes a fin de darle cumplimiento a la mencionada Sentencia (Cfr. foja 7 del expediente 1013292022).

En ese contexto, la cartera ministerial en mención señaló que los recursos de la institución fueron disminuidos a causa de la contención del Gasto Público, dispuesto inicialmente mediante la Resolución de Gabinete 3 de 12 de enero de 2021, “Que adopta medidas administrativas y fiscales para la reestructuración dinámica del Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2021”, que priorizó los gastos con el objetivo de garantizar el balance fiscal afectado por la pandemia y, posteriormente, a través de la Resolución de Gabinete 79 de 12 de julio de 2022, en la que se establecieron medidas adicionales de austeridad por el Órgano Ejecutivo (Cfr. fojas 7-8 del expediente 1013292022).

En ese orden, el Informe de Conducta también explica que a través de la Nota MEF-2022-45453 de 8 de agosto de 2022, la Subdirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas le devolvió al Ministerio de Salud, sin el trámite correspondiente, nueve (9) proyectos de Resoluciones de Modificaciones de Estructura de Cargos Fijos, fundamentado en la Resolución de Gabinete 79 de 12 de julio de 2022, descrita en el párrafo previo (Cfr. foja 8 del expediente 1013292022).

Además, en el Informe de Conducta se señala que ese ministerio está dispuesto a cumplir las decisiones judiciales, no obstante, debe mencionar que la tramitología en la cosa pública conlleva procedimientos ineludibles, así como gestiones que deben realizarse en virtud de lo contemplado en el artículo 282 de la Ley de Presupuesto 2022, con el fin de continuar con el trámite de rigor establecido, como lo es, primeramente, ubicar la posición respectiva en un cargo en iguales condiciones a las que mantenía el demandante al momento de ser desvinculado (Cfr. foja 8 del expediente 1013292022).

Por consiguiente, estimamos que en este caso no se han configurado los presupuestos necesarios para que pueda declararse en desacato al Ministerio de Salud, por razón que no hay muestras claras de su renuencia de cumplir con lo ordenado por la Sala Tercera en la Sentencia de 21 de octubre de 2021.

En un proceso similar al que se analiza, ese Tribunal se pronunció mediante la Sentencia de 20 de abril de 2017, que en lo pertinente dice:

“V. ANÁLISIS DE LA SALA.

...

La incidencia bajo examen tiene su origen en el supuesto incumplimiento de la Sentencia de 2 de junio de 2016, dictada por esta Sala, en la que declara:

‘...que es ilegal, la Resolución No. 04 de 20 de febrero de 2015, emitida por la Fiscalía Segunda de Circuito de Chiriquí y, ORDENA el reintegro del señor..., con cédula de identidad personal 4-733-374, en el cargo que desempeñaba en el momento en que se hizo efectiva su destitución o a otro cargo de igual jerarquía y salario de acuerdo a la estructura de la institución; y NIEGA las demás pretensiones esgrimidas por el demandante.’

...

Por su parte, esta Corporación de Justicia, por medio de la vía jurisprudencial, ha señalado en cuanto al desacato que el mismo ‘constituye una cuestión accesoria de la sentencia principal a la que se le atribuye los efectos de ejecutoriada, ya que su propósito es imponer medidas para el cumplimiento de ésta y asegurar su eficacia, y en tanto, la parte considere que no se ha cumplido la orden, podrá solicitar que se declare el desacato.’ (Resolución de 28 de diciembre de 2009).

De igual forma, es importante hacer mención al jurista panameño Doctor Jorge Fábrega, que en la obra compartida con el Doctor Carlos Cuestas G. titulada ‘Suplemento del Diccionario de Derecho Procesal Civil y Penal’ manifiesta los casos en que se incurre en desacato, entre los que se encuentran aquellas personas ‘que durante el curso de un juicio o de algún procedimiento judicial o después de terminados éstos ejecuten hechos que contravengan directamente lo ordenado en resolución judicial ejecutoriada o de la cual se haya concedido apelación en el efecto devolutivo y los que habiendo recibido orden de hacer alguna cosa o de ejecutar algún hecho, rehusaren sin causa justificada al tribunal.’

Bajo este contexto, y ante la falta de regulación de esta figura en materia contencioso administrativa, el artículo 57-C de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, que establece que los vacíos en el procedimiento establecido en ella se llenan con lo que disponga el Código Judicial y las leyes que lo adicionen y reformen, 'en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los juicios y actuaciones que corresponden a la jurisdicción contencioso administrativa', se colige que le es aplicable al presente negocio como fuente supletoria de la ley contenciosa administrativa, el artículo 1932 del Código Judicial del cual, considera la parte querellante se ha configurado el numeral 9, que su letra dispone:

'Artículo 1932. En materia civil son culpables de desacato:

...

9. En general, los que durante el curso de un proceso o de cualquier actuación judicial o después de terminados, ejecuten hechos que contravengan directamente lo ordenado en resolución judicial ejecutoriada; y los que habiendo recibido orden de hacer cosa o de ejecutar algún hecho, rehúsen sin causa legal obedecer al juez.'

Adentrándonos en el análisis de fondo de la presente incidencia, debemos indicar que tal y como se señala en la contestación de traslados, acompañada de los documentos que acreditan las actuaciones, el Ministerio Público una vez en conocimiento de la Sentencia de 2 de junio de 2016, emitida por esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, efectuó comunicación al funcionario, a fin de que se notificara de su reintegro y tomara posesión en el cargo de Oficial Mayor II, posición 2259 y código 8013062, como Oficial Mayor II, en la Fiscalía Primera Superior del Tercer Distrito Judicial, con un salario mensual de Setecientos Balboas (B/.700.00); posición permanente, sin embargo, el mismo rechazó dicha decisión de la Administración, alegando que debía ser reintegrado en el cargo de Personero Municipal del Distrito de Ñurum en la Comarca Ngäbe Buglé, con un salario mensual de Mil Novecientos Treinta Balboas (B/.1930.00).

En este sentido, se observa en el Informe de Despacho con fecha de 8 de julio de 2016, emitido por el Supervisor de la Unidad de Recursos Humanos del Tercer Distrito Judicial, presentado por los querellados, las gestiones realizadas para cumplir con lo ordenado en la Sentencia de 2 de junio de 2016, al emitir las acciones de personal contenidas en la Resolución 190-A de 8 de julio de 2016, mediante la cual se reintegra al demandante en el cargo de Oficial Mayor II, con un salario mensual de Setecientos Balboas B/.700.00, como funcionario permanente y, la Resolución 281-A de 8 de julio de 2016, a través de la cual se le asignan funciones, como Oficial Mayor II en la Sección de Descarga de Chiriquí; acciones que también fueron remitidas anexas a la contestación de

traslado, situación que no fue aceptada por el servidor público. No obstante, la entidad demandada reiteró esfuerzos de contactarlo en relación a este tema, el día 15 de agosto de 2016, vía telefónica (celular), gestión que igualmente resultó infructuosa. (Cfr. fojas 31 a 32 del cuadernillo del incidente).

De igual forma, se aprecia a foja 36 del cuadernillo que, mediante la Nota 143-FPSTD-2016 de 10 de agosto de 2016, suscrita por la Fiscal Primera Superior del Tercer Distrito Judicial, se le comunica al señor..., que la institución ha cumplido a cabalidad con lo ordenado por la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de 2 de junio de 2016, por lo que ha sido reintegrado 'al puesto del cual se le removió mediante la Resolución 04 del 20 de febrero de 2015, mismo que ocupaba de forma permanente como Oficial Mayor II, con un salario de B/.700.00 balboas de acuerdo con el Decreto de Personal 06 del 20 de junio de 2012.' Aclarándosele, que el cargo de Personero Municipal de Ñurum, fue ocupado por el señor..., en condiciones de interinidad, a partir del 16 de septiembre de 2014 al 15 de marzo de 2015, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 84 de 3 de septiembre de 2014.

Atendiendo a las actuaciones ejecutadas por la entidad querellada, en atención a lo resuelto en la Sentencia de 2 de junio de 2016 que se dice incumplida, advertimos que el acto demandado por la parte actora ante esta Augusta Sala, fue la Resolución 04 de 20 de febrero de 2015, por medio de la cual la Fiscalía Segunda de Circuito de Chiriquí, resolvió removerlo del cargo de Oficial Mayor II, posición 2259, código de cargo 8013062, con un sueldo mensual de Setecientos Balboas B/.700.00, misma que fue declarada ilegal por este Tribunal mediante la Sentencia de 2 de junio de 2016, por lo cual, la autoridad demandada en acatamiento de dicho fallo, ha realizado las gestiones para reintegrarlo en el cargo correspondiente.

Cabe señalar que, de las constancias probatorias que obran en el expediente judicial se aprecia que el señor..., ocupaba de forma permanente el cargo de Oficial Mayor II del cual fue destituido, mientras que el cargo de Personero era ocupado por el mismo funcionario, de forma interina a partir del 16 de septiembre de 2014 al 15 de marzo de 2015, estando de licencia de su posición permanente, razón por la cual, tampoco podría reintegrarse a un cargo cuyo término de ocupación ya había culminado al momento de emitirse la Sentencia de 2 de junio de 2016, recurriendo la Administración a reintegrarlo al cargo correspondiente al acto que fue declarado ilegal, el cual es el de Oficial Mayor II.

Bajo este contexto, no se observa que exista renuencia de los Fiscales de Circuito de Chiriquí de cumplir lo decidido por este Tribunal mediante la Sentencia de 2 de junio de 2016; antes bien, coincidimos con la Procuraduría de la Administración, con respecto a que la entidad demandada ha dado claras muestras de su intención positiva de cumplir la obligación impuesta por la sentencia, y las gestiones que

pertinente ha realizado no obstante la parte actora rehúsa aceptarla, en atención a la interpretación particular que de ella hace.

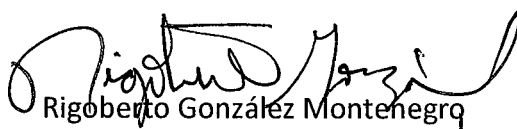
En este aspecto, podemos concluir que no se evidencia una actitud o actuar de la entidad demandada que contravenga la resolución judicial ejecutoriada, sino una conducta renuente del querellante de aceptar el cargo al que se le está designando de conformidad con lo decidido por esta Sala, por lo que no se cumple el presupuesto establecido en el numeral 9, del artículo 1932 del Código Judicial, para que se configure la figura del desacato.


Por las razones expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA NO PROBADA LA QUERELLA POR DESACATO promovida por la licenciada Ericka Lisbeth Ibarra González, en representación del señor..., contra los Fiscales de Circuito de Chiriquí por incumplir lo ordenado en la Sentencia de 2 de junio de 2016, dictada por esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta contra la Resolución 04 de 20 de febrero de 2015, emitida por la Fiscalía Segunda de Circuito de Chiriquí.”

Luego de citado el precedente jurisprudencial, para este Despacho resulta pertinente reiterar que la querella por desacato no está acreditada por las razones explicadas.

En el marco de las consideraciones de hecho y de Derecho expresadas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **NO PROBADA** la querella por desacato interpuesta por la Licenciada Eudocia Guerra Pimentel, actuando en nombre y representación de **Rafael Torres Marín**.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General