

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1898

Panamá, 6 de diciembre de 2018

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

La Licenciada Giovanna del Carmen Guevara, quien actúa en representación de **Ilka Solrosiris Pinzón Patiño**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 84 de 27 de diciembre de 2017, emitido por el **Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Alegato de conclusión.

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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar, en tiempo oportuno, el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior.

I. Antecedentes y reiteración de descargos.

Mediante la Vista Fiscal 977 de 17 de agosto de 2018, la Procuraduría de la Administración emitió su contestación de la demanda, de la cual nos permitimos reiterar muchos de los aspectos contenidos en ella.

En efecto, en la situación en estudio, el acto acusado es el Decreto de Personal 84 de 27 de diciembre de 2017, emitido por el **Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, mediante el cual se destituyó a **Ilka Solrosiris Pinzón Patiño** del cargo de Recepcionista que ejercía en esa institución (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial).

Producto de su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración mismo que fue decidido a través de la Resolución DM-088-2018 de 13 de marzo de 2018, expedida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, confirmatoria, la cual le fue notificada el 16 de marzo de 2018, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 24-29 del expediente judicial).

Con posterioridad, el 15 de mayo de 2018, **Ilka Solrosiris Pinzón Patiño**, por conducto de su apoderada judicial, presentó a la Sala Tercera, la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, Decreto de Personal 84 de 27 de diciembre de 2017 y su acto confirmatorio, y que como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que la reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios y demás prestaciones económicas que haya dejado de percibir desde el momento de su destitución (Cfr. fojas 2-21 del expediente judicial).

Tal como lo dijimos en aquella oportunidad, a juicio de la apoderada judicial de la actora, su representada laboró en el Ministerio de Trabajo desde hace treinta y siete (37) años aproximadamente ininterrumpidos, no obstante, sin que mediara causa justificada, y apartándose de los procedimientos administrativos, fue destituida por medio del Decreto de Personal 84 de 27 de diciembre de 2017, por incurrir en la falta administrativa, calificada en el numeral 12 del artículo 104 del Reglamento Interno de la Institución (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

En tal sentido, añadió que dicho Decreto demandado, carece de motivación que sirviera de base para la toma de decisión y que la supuesta falta impuesta a su representada está prescrita, además, que en dicha decisión se le negó el retiro voluntario que ha sido aprobado por Ley (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

En esta oportunidad procesal, este Despacho reitera su oposición a los cargos de ilegalidad del numeral 7 del artículo 135, el numeral 4 del artículo 136,

los artículos 139 y 145, todos de la Ley 9 de 1994, que actualmente corresponden a los artículos 137, 138, 142 y 148 del Texto Único de ese cuerpo normativo sobre Carrera Administrativa, modificada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que en su orden, guardan relación a los derechos de los servidores públicos en general, los derechos de los servidores públicos de carrera, sobre la violación de las normas disciplinarias, sobre la prescripción de las faltas administrativas y el término para ejecutar las sanciones, además, los artículos 3, 5, los numerales 2 y 3 del artículo 8 y el artículo 10 del Decreto Ejecutivo 245 de 22 de agosto de 2017, “Que adopta y reglamenta el programa de retiro voluntario para los servidores públicos que gocen de una pensión de retiro por vejez de la Caja de Seguro Social y que opten voluntariamente renunciar al cargo que actualmente desempeñan en los Ministerios, Instituciones Descentralizadas, Intermediarios Financieros, Organismos Independientes y Empresas Públicas”, los que se refieren a los requisitos para acogerse a la indemnización de los servidores públicos por retiro voluntario; sobre la difusión y presentación de formulario del programa, por parte de las oficinas de Recursos Humanos de las distintas instituciones; a la protección y no renuncia del programa de retiro voluntario y el numeral 3 del artículo 990 del Código Judicial, que dispone sobre las reglas para dictar sentencia.

Del contenido de las constancias procesales, debemos destacar que la entidad demandada, a través del informe de conducta contenido en la Nota DM-0616-2018 de 15 de junio de 2018, manifestó, entre otras cosas, lo siguiente:

“ ...
TERCERO: Que la destitución de la señora **ILKA SOLROSIRIS PINZÓN PATIÑO**, se motiva y sustenta en el hecho de que la misma era reincidente en la comisión de la falta disciplinaria contemplada en el numeral 12 de las faltas leves del artículo 104 del Reglamento Interno de la Institución, por no asistir puntualmente a su puesto de trabajo en el horario convenido. Las sanciones disciplinarias aplicadas a la señora **PINZÓN PATIÑO**, por la falta administrativa cometida en reiteradas ocasiones, se **aplicaron en atención a la gradualidad que establece el Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y**

Desarrollo Laboral para la aplicación de las sanciones disciplinarias, por razón de las tardanzas injustificadas.

...

QUINTO: Mediante Resolución DM-088-2018 de 13 de marzo de 2018, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, resuelve mantener el contenido del Decreto de Personal 84 de 27 de diciembre de 2017, por medio del cual se decreta la destitución del señor **ILKA SOLROSIRIS PINZÓN PATIÑO**, portadora de la cédula de identidad personal 8-176-509 del cargo de **RECEPCIONISTA**, con funciones en el Call Center de la Dirección de Planificación del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

OCTAVO: El Texto Único de 29 de agosto de 2018, de Carrera Administrativa, Título VI – Capítulo II, Deberes y Obligaciones, señala en el artículo 139, los Derechos y Obligaciones de los servidores públicos, enunciados en el **numeral 3**. ‘Asistir puntualmente al puesto de trabajo (.....)’; es decir que los servidores públicos de carrera administrativa tienen igualmente la obligación de cumplir esta obligación. Así mismo, el Título VII – Régimen Disciplinario; dispone en el **artículo 144**. ‘La comisión de faltas administrativas acarreará sanciones disciplinarias, y de las sanciones que se apliquen quedará constancia en el expediente del servidor público.

Estas sanciones son:

1. Amonestación verbal
2. Amonestación escrita
3. Suspensión
4. Destitución’

Seguidamente el Capítulo II – La Destitución; en el **artículo 154**, establece: ‘Debe recurrirse a la destitución cuando se ha hecho uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario, (.....). Son causales de destitución, la reincidencia en el incumplimiento de los deberes, (.....). (El resaltado y subrayado es nuestro).

NOVENO: En virtud de lo expresado por la apoderada judicial, sobre la ausencia de motivación de la Resolución No. DM – 088-2018 de 13 de marzo de 2018, manifestamos que la motivación de esta resolución se expresaron los elementos correspondientes a la infracción cometida por la recurrente al Reglamento Interno de la Institución y se enumeraron las sanciones impuestas de acuerdo a lo establecido en la Ley, lo cual puede corroborarse con el expediente de personal de la señora **ILKA SOLROSIRIS PINZÓN PATIÑO**, que reposa en la oficina Institucional de Recursos Humanos, donde pueden verificarse los **llamados de atención verbal y escrito, suspensión por dos (2) días laborables, sin derecho a salario, suspensión de**

tres (3) días laborables, sin derecho a goce de salario y suspensión de cinco (5) días laborables, sin derecho a salario, sanciones disciplinarias impuestas de acuerdo a la gradualidad establecida en el Reglamento Interno de la Institución, y que pese a ello nunca se notó un cambio positivo en la conducta de la señora **PINZÓN PATIÑO**, haciendo caso omiso y continuando con la misma práctica.

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 48 a 50 del expediente judicial).

Al analizar el documento descrito debemos precisar que la entidad sustenta su actuación en los artículos 3, 144 y 154 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, los cuales son del tenor siguiente:

“Artículo 139. Los servidores públicos en general tienen los siguientes deberes y obligaciones:

1. Realizar personalmente las funciones propias del cargo, con la intensidad, responsabilidad, honradez, prontitud, cuidado y eficiencia que sean compatibles con sus fuerzas, aptitudes, preparación y destreza, en el tiempo y lugar estipulado.

2. Desempeñarse con conciencia ciudadana, honestidad y sentido de la misión social que debe cumplir como tal.

3. Asistir puntualmente al puesto de trabajo en condiciones psíquicas y físicas apropiadas para cumplir su labor.

...”

“Artículo 144. La Comisión de faltas administrativas acarreará sanciones disciplinarias, y de las sanciones que se le apliquen quedará constancia en el expediente del servidor público. Estas sanciones son:

1. Amonestación verbal.
2. Amonestación escrita.
3. Suspensión.
4. Destitución.”

“Artículo 154. Debe recurrirse a la destitución cuando se ha hecho uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario, o de los recursos de orientación y capacitación, según los casos. Son causales de destitución, la reincidencia en el incumplimiento de los deberes, en la violación de los derechos o en las prohibiciones contempladas en esta Ley.”

En consecuencia con lo anterior, es pertinente indicar que también es fundamento de derecho y motivación de la Resolución acusada, los siguientes artículos del Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral:

“ARTÍCULO 90: DE LA DESTITUCIÓN. La destitución se aplicará como medida disciplinaria al Servidor Público por la reincidencia en el incumplimiento de deberes y por la violación de derechos y prohibiciones.”

“ARTÍCULO 94: DE LOS DEBERES. Son deberes de los Servidores Públicos en general los siguientes:

1. Realizar personalmente las funciones propias del cargo, con la intensidad, responsabilidad, honradez, prontitud, cuidado y eficiencia que sean compatibles con sus fuerzas, aptitudes, preparación y destreza, en el tiempo y lugar estipulado;

...
3. Asistir puntualmente al puesto de trabajo en condiciones psíquicas y física apropiada para cumplir su labor;”

“ARTÍCULO 104: DE LA TIPIFICACIÓN DE LAS FALTAS. Para determinar las conductas que constituyan faltas administrativas se aplicarán los criterios del cuadro siguiente para orientar la calificación de la gravedad de las faltas así como la sanción que le corresponda.

NATURALEZA DE LAS FALTAS	PRIMERA VEZ	REINCIDENCIA
12. No asistir puntualmente a su puesto de trabajo en el horario convenido. 13. Hasta tres tardanzas injustificadas de uno (1) a diez (10) minutos en un mes. 14. Hasta una (1) tardanza injustificada de diez (10) minutos o más en un mes, 15. Hasta una (1) ausencia injustificada al mes. También se considerará ausencias injustificadas la omisión de registrar la asistencia a la entrada y salida de la	Amonestación verbal	1° Amonestación escrita 2° Suspensión dos(2) días 3° Suspensión tres (3) días 4° Suspensión cinco(5) días 5° Destitución

jornada laboral.		
------------------	--	--

...”

En nuestra contestación de la demanda, también hicimos énfasis que nos oponemos a los argumentos expresados por la accionante, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su **destitución se basó en la facultad que le está atribuida al Órgano Ejecutivo para nombrar y remover a los funcionarios por no cumplir de manera reiterada con el Reglamento Interno de la Institución**, y tal como ha indicado la Institución acusada en su informe de conducta la señora **Ilka Solrosiris Pinzón Patiño**, mantuvo la práctica de tardanzas injustificadas reiteradas, durante periodos prolongados y no de sucesos aislados, demostrando poco interés de acatar su deber de asistir puntual a su puesto de trabajo, lo que acarreó por parte de la institución la imposición de sanciones progresivas, cumpliendo de esta manera con el debido proceso y el procedimiento establecido en la Ley.

En esa Vista Fiscal hicimos mención, que la infracción al Decreto Ejecutivo 245 de 2017, “Que adopta y Reglamenta el Programa de Retiro Voluntario para los Servidores Públicos que gocen de una pensión de retiro por vejez de la Caja de Seguro Social y que opten voluntariamente renunciar al cargo que actualmente desempeñan en los Ministerios, Instituciones Descentralizadas, Intermediarios Financieros, Organismos Independientes y Empresas Públicas”, del mismo contenido del citado Decreto Ejecutivo, se aprecia que es una acción **voluntaria** del servidor público, acogerse o no al programa de retiro voluntario, el cual conlleva un trámite para su obtención, a través de una Resolución que expresará que lo beneficia en el programa, tal como indica el artículo 10 del referido Decreto Ejecutivo.

En la situación bajo estudio resulta evidente que la medida adoptada en contra de **Ilka Solrosiris Pinzón Patiño**, obedece a situaciones particulares que acarrearán su destitución, siendo ello así de ninguna manera se ha podido infringir las normas del Decreto Ejecutivo 245 de 2017 antes indicadas, pues la decisión de la entidad nada tiene que ver con este último instrumento jurídico.

Actividad probatoria.

En el proceso en estudio, el Tribunal expidió el Auto de Pruebas 323 de 16 de octubre de 2018, en el que se admitieron, entre otros, los siguientes documentos:

1. Poder otorgado por la señora **Ilka Solrosiris Pinzón Patiño** (F.1)
2. El Decreto de Personal 84 de 27 de diciembre de 2017, dictado por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (FS. 22-23).
3. Resolución DM-088-2018 de 13 de marzo de 2018, emitida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (FS. 24-29).
4. Certificado de incapacidad 0308004 de 21 de agosto de 2017.

Como puede observarse, **la demandante se ha limitado a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la demanda, y otros que no añaden algún otro elemento probatorio tendiente a confirmar que los actos acusados carezcan de validez**; por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la accionante no asumió en forma adecuada la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo, lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos... Adicional a ello, consta en el

expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

...
Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: **'en las actuaciones administrativas se deben observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'**. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que **'la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor'**. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (La negrilla es nuestra).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que el actor cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante el Tribunal, por lo que, **en ausencia de mayores elementos probatorios que fundamenten la misma**, esta Procuraduría **reitera** a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal 84 de 27 de diciembre de 2017, expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General