

REPUBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1383

Panamá, 22 de agosto de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Alegato de Conclusión.

Expediente 851442021.

El Licenciado Gregory Steve Maxwell Miller, actuando en nombre y representación de **Ligia Damaris Rodríguez Fernández**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Memorando 126-OIRH-2021 de 17 de mayo de 2021, emitido por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos faculta para reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en lo que refiere a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada por el apoderado judicial de Ligia Damaris Rodríguez Fernández, respecto a la decisión contenida en el Memorando 126-OIRH-2021 de 17 de mayo de 2021, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, mediante el cual se reasignaron funciones de Abogada a la hoy demandante (Cfr. foja 34 del expediente judicial).**

En ese sentido, podemos indicar que la acción en estudio se basó en que, en opinión del apoderado judicial de la accionante, la medida adoptada por la entidad demandada incumplió el artículo 1 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificado por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, expresando que el trabajador reintegrado mediante la aplicación de dicha ley, deberá mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones al que mantenía antes del diagnóstico médico, siendo así que la movilidad laboral

ordenada mediante el Memorando 126-OIRH-2021, debió ser considerada ilegal e improcedente (Cfr. fojas 6 a 7 del expediente judicial).

De igual manera, señaló el jurista que el acto censurado de ilegal, transgredió el artículo 995 del Código Judicial, ya que se modificó el alcance de una sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia en el tiempo, otorgándole un periodo de vigencia de un mes al cumplimiento de la decisión proferida por esa Alta Corporación de Justicia (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, el letrado indicó que fueron infringidos los artículos 80 y 134 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la carrera administrativa, toda vez que con el acto censurado de ilegal, persistió la ausencia del requisito indispensable contenido en el numeral 3 del artículo 80, que constituye la aceptación voluntaria y sin apremio del traslado, el cual debió ser manifestado por la accionante; siendo así que no se dispuso de una movilidad absoluta o discrecional, toda vez que la norma fija una movilidad regulada o limitada al consentimiento del servidor público reintegrado y a la equivalencia en complejidad del cargo en el cual es restituido, con igual condición en cuanto a la jerarquía de las funciones y remuneración (Cfr. fojas 8 a 9 del expediente judicial).

Por nuestra parte, este Despacho **debe reiterar su oposición a los argumentos expresados por el apoderado judicial de la accionante**, toda vez que de acuerdo a las evidencias que reposan en el expediente judicial, debemos reiterar que junto con la demanda que ocupa nuestra atención, el apoderado judicial de la recurrente aportó copias autenticadas de la sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, fechada el 15 de julio de 2020, en la cual, a consecuencia de un amparo de garantías constitucionales promovido por la actora, resolvió conceder dicha acción y revocar el Decreto de Personal 166 de 20 de septiembre de 2019 que dejó sin efecto el Decreto de Personal 325 de 26 de noviembre de 2010, que le asignaba las funciones de Abogada de Asistencia Gratuita para los Trabajadores (Defensora de Oficio Laboral) a la hoy demandante (Cfr. fojas 12 a 31 del expediente judicial).

En ese contexto, debemos acentuar que gran parte de los sustentos sobre los cuales se apoyaron los cargos de ilegalidad endilgados por la recurrente, fueron basados en esa decisión del

Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ya que, a raíz de la mencionada sentencia, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral en fiel cumplimiento de dicho fallo procedió a reintegrar a **Ligia Damaris Rodríguez Fernández** en el cargo de Abogada de Asistencia Gratuita para los Trabajadores (Defensora de Oficio Laboral) en la Dirección Regional de Colón, funciones que hoy, solicita le sean restituidas.

Respecto a lo anterior, el Informe de Conducta preparado por la entidad demandada mediante la Nota DM-0837-2021 del 30 de diciembre de 2021, dejó claramente constatado el efectivo reintegro de la accionante al cargo que ocupaba en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, **el cual se efectuó en iguales condiciones a las que poseía de manera previa, a su desvinculación.** Así las cosas, el referido informe expuso lo siguiente:

“ ...

La señora **LIGIA DAMARIS RODRÍGUEZ DE GUEVARA**, con cédula de identidad personal No.8-518-1739, fue nombrada en el cargo de **ABOGADO III**, mediante Decreto de Personal No.325 de 26 de noviembre de 2010, con funciones de Abogada de Asistencia Laboral Gratuita para los Trabajadores en la Dirección Regional de Trabajo de Colón del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Mediante Decreto de Personal No.166 de 20 de septiembre de 2019, emitido por el señor Presidente de la República y la señora Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, se resolvió dejar sin efecto el nombramiento de la señora **LIGIA DAMARIS RODRÍGUEZ FERNANDEZ DE GUEVARA**, del cargo de **ABOGADO III**, con funciones de Abogada de Asistencia Laboral Gratuita para los Trabajadores en la Dirección Regional de Trabajo de Colón del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

...

La Señora **LIGIA DAMARIS RODRÍGUEZ DE GUEVARA**, fue reintegrada a la Institución, en atención a la orden impartida por la Corte Suprema de Justicia Pleno, al mismo puesto que ocupaba en la Dirección Regional de Trabajo de Colón, en el mismo cargo de Abogado III, y ejerciendo las mismas funciones de Abogada de Asistencia Laboral Gratuita en la Dirección Regional de Trabajo de Colón; es decir, al momento de su reintegro la Institución hizo efectiva la orden impartida por la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de fecha 15 de julio de 2020.

Sobre la orden de reasignación, manifestamos que la misma no contradice los pronunciamientos establecidos en la Ley, toda vez que se cumplió con la orden de la Corte Suprema de Justicia y con las disposiciones que la Ley establece para que la Oficina Institucional de Recursos Humanos, realice acciones de

personal en bien de la Institución”... (El resaltado corresponde a la fuente citada y el resaltado y subrayado es nuestro) (Cfr. fojas 54 y 55 del expediente judicial)

Sobre ese mismo hilo conductor de planteamientos, vemos que, contrario a lo que argumentó el apoderado judicial de la accionante, al alegar que fue violado el artículo 1 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificado por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, se pudo colegir claramente que la entidad demandada, cumpliendo con la sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, **procedió a reintegrar a Ligia Damaris Rodríguez Fernández respetando las mismas condiciones que mantenía al momento de su desvinculación.**

Ahora, al referirnos al contenido del Memorando 126-OIRH-2021 de 17 de mayo de 2021, el cual le reasignaba funciones a la demandante, se pudo apreciar que la acción de personal adoptada encuentra su asidero jurídico en base a lo que establece el artículo 41 del Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, que a la letra expresa:

“Artículo 41: De la Movilidad Laboral. **Los Servidores Públicos de la Institución estarán sujetos a las disposiciones establecidas de movilidad laboral, de conformidad a necesidades comprobadas**”. (El resaltado es nuestro) (Cfr. Resolución No. D.M. 228/2002 de 26 de diciembre de 2002, Por medio de la cual se adopta el reglamento interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, publicada en Gaceta Oficial N° 24,740 del 13 de febrero de 2003).

Por otra parte, en cuanto a las necesidades comprobadas que llevaron a la entidad demandada a realizar la acción de personal en controversia, estas se mantienen debidamente sustentadas en el Informe de Conducta antes referido, el cual indicaba lo siguiente:

“

...

Luego de cumplirse con la orden impartida por la Corte Suprema de Justicia y la servidora pública fuera reintegrada a la Institución en las mismas condiciones que tenía antes de su destitución, **sus servicios fueron requeridos en otra área de la Dirección Regional, para que siguiera ejerciendo igualmente como Abogada, cargo con el que fue nombrada, por lo que le aclaramos que sólo se le reasignaron funciones, toda vez que sigue manteniendo el mismo cargo, el mismo salario y el mismo nivel profesional propio del cargo.**

Sobre lo que manifiesta la señora **LIGIA DAMARIS RODRÍGUEZ DE GUEVARA**, que, cumplida la orden de la Corte Suprema de Justicia, la servidora pública está sujeta a reasignaciones de funciones en otras áreas de la Institución como el resto del personal, siempre **de acuerdo a las necesidades de servicio y en atención a las disposiciones de movilidad laboral establecidas en el Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, indicamos que lo afirmado por la servidora pública no es cierto, toda vez que se cumplieron con todas las formalidades tal como lo dispone el Artículo 41 y 42 del Reglamento Interno de la Institución.**

La reasignación de funciones de la servidora pública se efectuó a solicitud del Director de Asesoría y Defensa Gratuita a los Trabajadores, en razón de que la Regional de Colón sólo requiere un Defensor de Oficio, por lo que luego de analizar las razones expuestas por el Director, la Oficina Institucional de Recursos Humanos, procedió con la reasignación de sus funciones. **Es importante indicarle que, cumplida la orden de la Corte Suprema de Justicia, la servidora pública está sujeta a reasignación de funciones en otras áreas como el resto del personal, siempre en atención a las disposiciones de movilidad laboral establecidas en el Reglamento Interno de la Institución**. (El resaltado corresponde a la fuente citada y el resaltado y subrayado es nuestro) (Cfr. fojas 54 y 55 del expediente judicial)

Lo expuesto en párrafos precedentes, evidenció que **el acto acusado, no revistió de condiciones que hubiesen implicado violaciones a la normativa legal, ni mucho menos un desmejoramiento laboral por habersele reasignado funciones a la demandante, ya que la acción dispuesta estuvo acorde a las necesidades del servicio requeridas por la autoridad nominadora, efectuándose a un puesto de igual nivel, jerarquía, remuneración, y con el mismo grado de profesionalidad propio de su cargo; por lo que la acción llevada a cabo por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral resultó a todas luces ajustada a Derecho.**

Sobre este escenario, la Sala Tercera ha tenido ocasión de pronunciarse respecto a la legalidad de actos administrativos que dispongan situaciones similares a las del caso que nos ocupa. A muestra de ello, podemos apreciar la Sentencia de 24 de marzo de 2015, que a la letra indicaba lo siguiente:

“

...

Del contenido de los citados artículos y en atención a lo planteado por el accionante, esta Superioridad concuerda con lo planteado por el Procurador de la Administración, en el sentido de

que el acto administrativo que se señala como el violatorio de la Ley No.20 de 1984, modificada por la Ley No.8 de 2004, la nota DMR-CNB-96-2010 de 15 de marzo de 2010, mediante la cual se le notificó al Señor ... que a partir del 22 de marzo de 2010 había sido asignado al sub-centro de salud de Cerro Iglesias, **no desconoce las condiciones laborales que el actor adquirió** a través de la resolución ..., que le otorgó la posición de supervisor de área de saneamiento ambiental, categoría II, en la provincia de Chiriquí. Tampoco desconoce la posición de supervisor de área de saneamiento ambiental, ni las condiciones laborales que ostenta el Señor ..., **ni mucho menos la remuneración salarial que percibe como producto del ejercicio de la función de supervisor de área de saneamiento ambiental, categoría II, que ocupa en virtud del concurso de méritos que le otorgó dicho puesto.**

...

En mérito de lo expuesto, los Magistrados que integran la Sala de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARAN QUE NO ES ILEGAL la Nota ...**" (Lo destacado es nuestro).

Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente acentuar la nula o escasa efectividad de los medios ensayados por la demandante, a fin de demostrarle al Tribunal la existencia de las circunstancias que, desde su perspectiva jurídica, constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 450 de cinco (5) de julio de dos mil veintidós (2022)**, por medio del cual admitió como pruebas documentales presentadas por la accionante, las que se encuentran visibles a fojas 12 a 31, 32, 33, 34, 35 a 38, 39, 40, 41 a 43, 76 y 77, del infolio de marras.

Igualmente, **resulta necesario destacar que la Sala Tercera admitió como prueba aducida por esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el acto impugnado, esto es, el Memorando 126-OIRH-2021 de 17 de mayo de 2021, siendo así nuestro firme criterio que, dichas constancias procesales prestan el mérito amplio y suficiente para que sean negadas todas las pretensiones de la accionante (Cfr. foja 78 del expediente judicial).**

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor de la recurrente, si bien, ésta se limitó a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción; **lo cierto es que, ninguno ha logrado acreditar que el Memorando 126-OIRH-2021 de 17 de mayo de 2021, objeto de reparo, carece de validez; por el contrario, ha quedado evidenciado que la medida adoptada en el acto acusado de ilegal, se efectuó con fundamento en el artículo 41 del Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el cual dispone que *“Los Servidores Públicos de la Institución estarán sujetos a las disposiciones establecidas de movilidad laboral, de conformidad a necesidades comprobadas”*.**

De ahí que en el negocio jurídico bajo escrutinio, la actividad probatoria de la demandante no logró relevar la presunción de legalidad que ampara al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada, lo señalado por la parte actora en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar las respectivas constancias probatorias, a fin de acreditar los hechos alegados en su libelo.

Sobre el particular, mediante la **Resolución de 10 de julio de 2019**, la Sala Tercera se refirió al deber que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que brinda cobertura a los actos administrativos; y acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas, debido a que como lo establece el artículo 74 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:

...

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.


En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (El resaltado es nuestro).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar los hechos que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que solicita.**

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto no presta mérito suficiente para aceptar las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Memorando 126-OIRH-2021 de 17 de mayo de 2021**, emitida por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la actora.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General