

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 506

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 14 de abril de 2023

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente: 163782023.

El Licenciado César A. Dudley González, actuando en nombre y representación de **Rafael René Mata Escala**, solicita que se declare nula, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos 284 de 29 de septiembre de 2022, emitido por el **Ministerio de la Presidencia**, 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 el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa 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; por tanto, se niega.

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

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

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado especial del actor alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones legales:

A. Los artículos 151 y 159 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado a través del Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, que indican, respectivamente, que las suspensiones no podrán ser por más de tres (3) días en el término de un año, ni sumar más de diez (10) días durante el mismo período, y la aplicación de la suspensión será progresiva, de forma que consistirá en subsecuentemente en dos (2), tres (3) y cinco (5) días hábiles; y que debe recurrirse a la destitución cuando se ha hecho uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial);

B. El artículo 100 del Reglamento Interno del Ministerio de la Presidencia, adoptado mediante la Resolución 5 de 25 de enero de 2008, que dispone, que las sanciones disciplinarias que se aplicarán por la comisión de una falta administrativa es la amonestación verbal, que consiste en un llamado de atención en privado que aplica personalmente el superior inmediato (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial y Gaceta Oficial Digital 25968 del 29 de enero de 2008).

C. El artículo 170 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, norma que se refiere, a que el recurso de reconsideración, una vez interpuesto o propuesto en tiempo oportuno y por persona legitimada para ello, se concederá en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que disponga que se conceda en un efecto distinto (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

D. El artículo 32 de la Constitución Política de la República, norma que consagra el principio del debido proceso (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial);

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado de ilegal, lo constituye el **Decreto de Recursos Humanos 284 de 29 de septiembre de 2022**, emitido por el **Ministerio de la Presidencia**, mediante el cual, se destituyó a **Rafael René Mata Escala**,

del cargo que ocupaba como Asistente Ejecutivo 1, en dicha entidad (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado decreto, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución 144 de 14 de diciembre de 2022, que confirmó en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal; pronunciamiento que le fue notificado a **Rafael René Mata Escala**, el 16 de diciembre de 2022 (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 15 de febrero de 2023, **Rafael René Mata Escala**, actuando por medio de su apoderado especial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita, que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto de Recursos Humanos 284 de 29 de septiembre de 2022**, emitido por el **Ministerio de la Presidencia**; su acto confirmatorio; se ordene el reintegro de su representado al cargo que ejercía; y el pago de los salarios dejados de percibir desde la fecha de su separación hasta su restitución, **tal como lo dispone el artículo 4-A de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005** (Cfr. fojas 3 y 8 del expediente judicial).

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que se aducen infringidas, el apoderado judicial del actor señala que el Decreto de Recursos Humanos 284 de 29 de septiembre de 2022, por medio del cual se destituye a **Rafael René Mata Escala**, es violatorio de los artículos 151 y 159 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado a través del Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, puesto que, al accionante se le debió aplicar la sanción de manera progresiva tal como lo establece en el reglamento interno de la entidad demandada, en este caso, le correspondía una amonestación verbal; sin embargo, se procedió a aplicarle la sanción de mayor gravedad, como fue la destitución de cargo (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

De igual manera, indica que el referido acto administrativo, contraviene el artículo 100 del Reglamento Interno del **Ministerio de la Presidencia**, adoptado mediante la

Resolución 5 de 25 de enero de 2008, toda vez que, a su mandante a quien le correspondía imponerle la sanción era a su jefe inmediato; no obstante, considera que la falta administrativa que le fue impuesta por autoridad carente de competencia (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

Finalmente manifiesta que, el recurso de reconsideración que presentó en la vía gubernativa, se le debió conceder en el efecto suspensivo, dándole la oportunidad de asistir a su puesto de trabajo, hasta que se emitiera una decisión al respecto, por ello señala que se infringió el artículo 170 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Como punto obligado de esta contestación de la demanda, este Despacho debe advertir que la parte actora ha incluido entre las normas supuestamente infringidas por el acto administrativo que acusa de ilegal, el artículo 32 de la Constitución Política de la República, cuyo examen resulta ajeno al ámbito de la jurisdicción Contencioso Administrativa, en la cual no pueden invocarse como infringidas disposiciones constitucionales, por ser ésta una materia cuyo conocimiento le corresponde **privativamente** a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a la luz de lo que dispone el numeral 1 del artículo 206 del propio Texto Fundamental y el artículo 2554 del Código Judicial, de allí que este cargo de infracción debe ser **rechazado de plano**.

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión de la demanda, los cuales rebatiremos de manera conjunta, dada la estrecha relación que guardan entre sí, este Despacho se aboca a la defensa del acto administrativo impugnado, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón al recurrente**; criterio que basamos en las siguientes consideraciones.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por el actor, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su destitución obedeció a que la Dirección General de Carrera Administrativa le siguió un proceso disciplinario al señor Rafael René

Mata Escala, como consecuencia de haber infringido el artículo 104 (numerales 12 y 39) del Reglamento Interno del Ministerio de la Presidencia (Cfr. foja 124 del expediente judicial).

Conforme se desprende del contenido del **Decreto de Recursos Humanos 284 de 29 de septiembre de 2022**, expedido por el **Ministerio de la Presidencia**, a través del cual se destituyó al señor **Rafael René Mata Escala**, dicha decisión se fundamentó en lo siguiente:

“Que en atención al MEMORANDO 102-07-CAP-31-2022 de 15 de junio de 2022, la Dirección General de Carrera Administrativa, en base a lo dispuesto en el artículo 175 del Decreto Ejecutivo No.222 de 12 de septiembre de 1997, solicita la apertura del procedimiento disciplinario al servidor público RAFAEL MATA, por la comisión de la falta administrativa contenida en el numeral 39 del artículo 104 del Reglamento Interno del Ministerio de la Presidencia, consistente en discriminar por cualquier motivo.

Que a través de MEMORANDO OIRH-443-2022 de 18 de julio de 2022, la Oficina Institucional de Recursos Humanos, una vez realizada la investigación administrativa correspondiente, autoriza la imposición de la sanción solicitada, en base a lo dispuesto en el artículo 104, faltas graves, numeral 39 del Reglamento Interno del Ministerio de la Presidencia.

Que mediante la Resolución N°160 de 28 de julio de 2022, se sanciona con suspensión de diez (10) días laborables al servidor público RAFAEL MATA, según lo dispuesto en el artículo 104, faltas graves, numeral 39 del Reglamento Interno del Ministerio de la Presidencia.

Que a través de MEMORANDO 102-07-CAP-2022 de 29 de julio de 2022, la Dirección General de Carrera Administrativa, solicita a la Oficina Institucional de Recursos Humanos, abrir procedimiento disciplinario al servidor público RAFAEL MATA, por no asistir puntualmente a su puesto de trabajo en el horario convenido, según lo establecido en el numeral 12, faltas leves del artículo 104 del Reglamento Interno del Ministerio de la Presidencia.

Que a través de MEMORANDO OIRH-547-2022 de 29 de agosto de 2022, la Oficina Institucional de Recursos Humanos, luego de realizar la investigación y siguiendo el procedimiento para estos casos, acredita la falta administrativa correspondiente al servidor público RAFAEL MATA, por infringir lo normado en el numeral 12, faltas leves del artículo 104 del Reglamento Interno del Ministerio de la Presidencia.

Que conforme a lo dispuesto, en el Texto Único de la Ley 9 de 1994, ordenado por la Ley 23 de mayo 2017, en su artículo 159, dispone que son causales de destitución, la reincidencia en el incumplimiento de los deberes, en la violación de los derechos o en las prohibiciones contemplada en esta Ley.

Que el Reglamento Interno, adoptado a través de Resolución No.5 de 25 de enero de 2008, en su artículo 103, dispone que las suspensiones no serán mayor de tres (3) en el término de un (1) año laborable, ni sumar más de diez (10) días hábiles, durante el mismo período. Al servidor público que se exceda de este límite se le aplicará la sanción de destitución, por lo que;

... ” (Lo subrayado es nuestro) (Cfr. foja 124 del expediente judicial).

Por otro lado, el Viceministro de la Presidencia, mediante la **Resolución 144 de 14 de diciembre de 2022**, a través del cual se resolvió el recurso de reconsideración presentado por el demandante en la vía gubernativa, explicó lo siguiente:

“Que, conforme consta en el expediente de personal del recurrente, con anterioridad a esta medida, el mismo había sido objeto de una sanción disciplinaria por un hecho ocurrido el 18 de mayo de 2022, que el Reglamento Interno identifica como ‘discriminar por cualquier motivo’, al realizar un comentario con contenido sexista en relación con la orientación sexual de una compañera; comportamiento clasificado como falta grave y que dio lugar a que se le impusiera una suspensión de diez días laborales, de conformidad con el numeral 39 del artículo 104 del referido reglamento, según consta en la Resolución No.145 de 19 de julio de 2022, modificada mediante la Resolución No.160 de 28 de julio de 2022;

Que según se expresa en las razones de hecho y de derecho que motivan dicho acto administrativo, la Dirección General de Carrera Administrativa, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 161 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, solicitó a la Oficina Institucional de Recursos Humanos la apertura de un procedimiento disciplinario en contra del ahora recurrente, sustentado en otra falta disciplinaria en que este incurrió al no asistir puntualmente a su puesto de trabajo en el horario convenido; conducta clasificada como falta leve de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 104 de la Resolución No.5 de 23 de enero de 2008, Que adopta el Reglamento Interno del Ministerio de la Presidencia;

Que como antecedentes del caso que nos ocupa, se tiene que, de acuerdo con el informe de asistencia remitido por la Oficina Institucional de Recursos Humanos a la Dirección General de Carrera Administrativa, el 6 de junio de 2022 Mata Escala registró una tardanza sin justificación de dos horas y trece minutos (02:13), transcurridas desde la marcación de la hora de salida hasta la hora de entrada de su hora de almuerzo diaria;

Que, del análisis de los hechos expuestos, es posible concluir que existían razones que justificaban la aplicación de una nueva sanción disciplinaria en contra del recurrente, esta vez, por su tardanza el 6 de junio de 2022, misma que dio lugar a que se materializara la figura de la reincidencia en el incumplimiento de los deberes que contempla el artículo 159 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 y que derivó en la emisión del Decreto de Recursos Humanos No.284 de 29 de septiembre de 2022, mediante la cual se le destituye;

Que luego de tener conocimiento de su destitución, el recurrente presentó en tiempo oportuno Recurso de Reconsideración en contra de la decisión adoptada en el Decreto de Recursos Humanos No. 284 de 29 de septiembre de 2022, manifestando en sustento de su pretensión, que en su contra no existe una resolución en firme y emitida por autoridad competente, habida cuenta que la resolución que consta en el expediente y respalda el proceso disciplinario, solo es el resultado de la investigación con la recomendación realizada por la Oficina de Recursos Humanos, de ahí que la misma no constituya una resolución o decisión emitida por autoridad competente;

Que según es posible determinar, la reincidencia a la que hace alusión el artículo 159 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, no es de carácter específico, de ahí que no se refiere al hecho de que se incurra en una falta disciplinaria de igual naturaleza a efectos de que la misma se entienda materializada. Por el contrario, la reincidencia a la que alude tal norma, es aquella de carácter genérico, es decir, la que se manifiesta aun cuando la falta que antecede no corresponda a la misma naturaleza de la posterior;

Que la tesis planteada por el recurrente en el sentido de que en su contra no existe una nueva resolución en firme y emitida por autoridad competente que permita establecer que en su caso existe una conducta reincidente, dicha apreciación pierde sustento al amparo de lo dispuesto en el artículo 106 del ya mencionado reglamento interno, dado que en el caso de las faltas administrativas que conlleven a la destitución, la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el superior jerárquico presentarán el informe respectivo al Ministro de la Presidencia, expresando sus recomendaciones, hecho que precisamente es el que da lugar a la emisión del Decreto de Recursos Humanos No.284 de 29 de septiembre de 2022, que decide el procedimiento administrativo en su contra;

Que del examen de los argumentos antes expuestos, es posible determinar que de manera reiterativa y durante el mismo periodo, el ex servidor público Mata Escala ha incurrido en la infracción de las disposiciones administrativas dispuestas en la Resolución No. 5 de 25 de enero de 2008, Que adopta el Reglamento Interno de esta entidad, situación que faculta a la autoridad nominadora a aplicar la normativa establecida en el artículo 159 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 que instituye, entre otras, como la reincidencia en el incumplimiento de los deberes, en concordancia con el artículo 103 de la Resolución No. 5 de 25 de enero de 2008, como causal de destitución;

...” (El subrayado es nuestro) (Cfr. fojas 126-127 del expediente judicial).

Lo descrito en los párrafos anteriores, trajo como consecuencia que el **Ministerio de la Presidencia**, a través del **Decreto de Recursos Humanos 284 de 29 de septiembre de 2022**, destituyera del cargo de Asistente Ejecutivo I en dicha entidad, **Rafael René Mata**

Escala, con fundamento en el artículo 104 (numerales 12 y 39) del Reglamento Interno del Ministerio de la Presidencia, norma que es del siguiente tenor:

“Artículo 104. DE LA TIPIFICACIÓN DE LAS FALTAS: Par 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:

FALTAS LEVES.

...

12. No asistir puntualmente a su puesto de trabajo en el horario convenido.

...

FALTAS GRAVES:

...

39. Discriminar por cualquier motivo.

....”. (El subrayado es nuestro).

Por otra parte, las constancias procesales permiten comprobar que al recurrente, **Rafael René Mata Escala**, le fue aplicado el procedimiento establecido en el **artículo 175 del Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997**, por el cual se reglamenta la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la carrera administrativa, en concordancia con el **artículo 106 del Reglamento Interno de la entidad**, que citamos a continuación:

“Artículo 175. En los casos de amonestaciones escritas o de suspensiones, el superior jerárquico enviará un informe a la Oficina Institucional de Recursos Humanos en el que constará el o los hechos, los testimonios, de haberlos, y la solicitud de que se autorice la imposición de la sanción correspondiente, para lo cual la Oficina Institucional de Recursos Humanos contará con un período de hasta diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de recibido el informe, para realizar un investigación, con el propósito de determinar si procede o no la sanción solicitada. Dentro de los dos días hábiles siguientes al recibo del informe, la Oficina Institucional de Recursos Humanos notificará al servidor público, quien podrá presentar un escrito sobre su versión de los hechos, ante esa misma oficina, dentro de un término no mayor de dos días hábiles a partir de la notificación.” (El subrayado es nuestro).

“ARTÍCULO 106: DEL PROCESO DE LA INVESTIGACIÓN: La investigación sumaria de los hechos que conlleven a la aplicación de sanciones disciplinarias al servidor público, deberá practicarse con la mayor celeridad de manera que se cumplan los plazos establecidos para la presentación del informe. En caso de falta administrativas que conlleven la aplicación de sanción de amonestación escrita o suspensiones, el informe se remitirá, al superior jerárquico que solicitará la imposición de las sanciones. En caso de faltas administrativas que conlleven a la aplicación de sanción de destitución, la Oficina Institucional de Recursos

Humanos y el superior jerárquico presentarán el informe a el Ministro de la Presidencia, expresando sus recomendaciones.” (El subrayado es nuestro).

Al confrontar el acto acusado de ilegal y la resolución que resuelve el recurso de reconsideración, con la normativa vigente y los elementos que reposan en el expedientes judicial, esta Procuraduría debe indicar, en primer lugar, que la Dirección General de Carrera Administrativa, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 161 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, solicitó a la Oficina Institucional de Recursos Humanos la apertura de un procedimiento disciplinario en contra del recurrente, primero por haber realizado un comentario con contenido sexista en relación a la orientación sexual de una compañera, y después con sustentado en otra falta disciplinaria en que éste incurrió al no asistir puntualmente a su puesto de trabajo en el horario convenido (Cfr. foja 126 del expediente judicial)..

En segundo lugar, debemos advertir que una vez se emitió el acto demandado, se procedió a notificar personalmente al recurrente, quien presentó un recurso de reconsideración, y tal hecho se encuentra plenamente acreditado en el expediente judicial; razón por la que la entidad demandada contrario a lo expresado por el actor, sí cumplió con el debido proceso legal de acuerdo a lo señalado en las normas legales y reglamentarias que aduce como infringidas.

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario expresar que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, puesto que en el considerando del acto acusado, así como en la resolución que resuelve el recurso de reconsideración interpuesto en contra del mismo, se establecen de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que el **Ministerio de la Presidencia**, sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la destitución del ahora demandante fue producto de la interposición de una sanción, previo al

procedimiento disciplinario que le siguió la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la entidad demandada.

IV. De la petición del actor que guarda relación con el pago de los salarios dejados de percibir conforme a lo establecido en el artículo 4-A de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, adicionado por la Ley 151 de 24 de abril de 2020.

Por otro lado, en cuanto al reclamo que hace la recurrente en torno al pago de los salarios caídos que establece el artículo 4-A de la Ley 151 de 2020, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Rafael René Mata Escala**, en el supuesto que estuviera amparada bajo el texto legal antes mencionado, es necesario que el mismo esté debidamente acreditado.

Este mismo criterio fue compartido por la Sala Tercera, al emitir su pronunciamiento en la Sentencia de dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciocho (2018), respecto a la importancia de acreditar el presupuesto de discapacidad laboral, que en lo medular señala lo siguiente:

“...

Del contexto antes expuesto, queda claro que para obtener el fuero laboral reconocido por el artículo 1 de la Ley 59 de 2005, era imperante que la actora aportara los documentos que estimara convenientes para acreditar a la Sala que sufría de Hipertensión Arterial Crónica y una Enfermedad Degenerativa Discal **y que éstas la colocaron en un estado de discapacidad, lo cual sólo podía ser acreditado a través de sendas certificaciones emitidas por las autoridades competentes y por médicos idóneos**, ya que no basta con alegar tales padecimientos sino que éstos deben ser acreditados en el juicio. Por consiguiente, ante la ausencia de ese material probatorio es imposible que esta Corporación de Justicia acceda a lo pedido por la demandante.” (La negrita es nuestra).

En ese mismo orden de ideas, a través de la Sentencia de trece (13) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), la Sala Tercera señaló en cuanto a demostrar que la enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, merezca dicha protección o fuero laboral, lo que a seguidas se cita:

“Por último, en cuanto a la alegada violación a los artículos 1, 2 y 4 de la Ley de 28 de diciembre de 2005, sobre enfermedades involutivas y/o

degenerativas, circunstancia que fue invocada ante esta autoridad jurisdiccional, **es puntual indicar que de conformidad con el artículo 784 del Código Judicial, incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyan el supuesto de hecho de las normas que le son favorables, y en el caso bajo estudio, el demandante no ha demostrado a suficiencia que sus padecimientos, son enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que merezcan dicha protección o fuero laboral.**" (Lo destacado es nuestro).

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Recursos Humanos 284 de 29 de septiembre de 2022, emitido por la Ministerio de la Presidencia,** ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones del actor.

V. Pruebas:

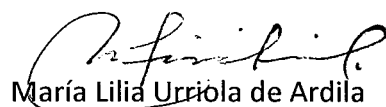
5.1. Se objeta la admisión de aquellos documentos que no cumplen con lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.

5.2 Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal del accionante que reposa en la entidad demandada.

VI. Derecho. No se acepta el invocado por el recurrente.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General