

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1090

Panamá, 21 de octubre de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

El Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Jaime Isaac Gutiérrez Gómez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 122 de 14 de diciembre de 2018, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Obras Públicas**, 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 el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón al actor en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

I. Antecedentes.

Según las constancias procesales, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 122 de 14 de diciembre de 2018, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Obras Públicas**, mediante el cual se destituyó a **Jaime Isaac**

Gutiérrez Gómez del cargo que ocupaba dentro de la institución (Cfr. fojas 16-18 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado interpuso un recurso de reconsideración que fue decidido a través de la Resolución 018 de 27 de febrero de 2019, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento fue notificado al prenombrado el 12 de marzo de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 23-26 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, **el 13 de mayo de 2019**, el apoderado judicial del demandante acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal acusado; se ordene su reintegro al cargo que ejerció en el Ministerio de Obras Públicas junto con el pago de los salarios caídos (Cfr. fojas 3-14 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista 768 de 22 de julio de 2019**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observa que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los razonamientos ensayados por la accionante con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En efecto, tal como lo dijimos al contestar la acción en estudio, los argumentos presentados por el apoderado judicial del recurrente giran en torno a que el acto acusado; es decir, el Decreto de Personal 122 de 14 de diciembre de 2018, vulneró todos los derechos y las garantías fundamentales de su

representado, toda vez que éste pertenecía a la Carrera Administrativa, por lo que goza de estabilidad, de allí que no podía omitirse el derecho que le asistía basándose en criterios de discrecionalidad y apreciaciones sin pruebas materiales, lo que ocasiona que el acto administrativo careciera de motivación, lo que a su juicio violó el debido proceso. Añadió, que su mandante no fue objeto de investigación (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial del accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procedió a contestar los mismos, haciendo referencia a los siguientes aspectos:

A. Procedimiento Disciplinario.

Este Despacho reitera su oposición a los argumentos expresados por el actor, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, **su remoción se dio como resultado de las investigaciones realizadas dentro de un procedimiento disciplinario**, llevado a cabo por la Oficina de Recursos Humanos del Ministerio de Obras Públicas, el cual tuvo su origen con la emisión de la Nota DEM-1934-18 de 23 de noviembre de 2018, suscrita por la Ingeniera Ka Lai Ng Puga, Ph. D., Jefa del Departamento de Ensayo de Materiales de la Dirección Nacional de Inspección del Ministerio de Obras Públicas, a través de la cual dio a conocer a la Oficina de Recursos Humanos de esa entidad, que alrededor de las nueve de la noche (9:00 p.m.) del día 22 de noviembre de 2018, al verificar sus redes sociales, observó la historia de la señora Ingrid De Ycaza, quien mostraba unas fotografías en las que aparecía **Jaime Gutiérrez**, quien laboraba en dicho departamento, con el vehículo con nomenclatura 3-5-0969 con placa GO4901, y en las que se comentaba, que el esposo de la señora Ingrid De Ycaza había sido colisionado por el conductor de dicho vehículo, el cual se encontraba en estado de embriaguez (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

En nuestra contestación de la demanda, hicimos énfasis en indicar que en el expediente administrativo que guarda relación con este caso, reposa la Nota MOPDSYC-122 del 23 de noviembre de 2018, suscrita por el Jefe de Seguridad y Comunicaciones del Ministerio de Obras Públicas, en la cual informó a la Oficina Institucional de Recursos Humanos que aproximadamente a las diez y cincuenta y ocho de la noche (10:58 p.m.), recibió una llamada de parte del supervisor de turno Ignacio Arocha indicando que personal de la Policía de Diablo, habían recibido una llamada que tenían un vehículo retenido de Ministerio de Obras Públicas, debido a que el conductor se encontraba en estado etílico, en dicho informe, también se manifestó que el vehículo se mantenía en la Sub Estación de Policía de Villa Lucre, toda vez que dentro del mismo se mantenían equipos de propiedad de dicho Ministerio (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

Al respecto, también se hizo énfasis en nuestra contestación de demanda, que en vista de lo anterior, la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, el 26 de noviembre de 2018, notificó formalmente al hoy demandante del inicio del procedimiento disciplinario, concediéndole el término de dos (2) días hábiles para que presentará sus descargos (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

En ese sentido, reiteramos lo ya expuesto en el sentido que, consta en el Decreto de Personal 122 de 14 de diciembre de 2018, los descargos de **Jaime Gutiérrez**, el cual asumió su responsabilidad señalando lo siguiente: “ *...Que el día 22 de noviembre, luego de concluir el estudio de suelos, en la Calle Morrison, sector de Diablo Corregimiento de Ancón, solicitado por la Dirección de Estudios y diseños, me dirigí con el vehículo equipado con las herramientas para sondear al estacionamiento en Albrook, por ser cerca (sic) de las cuatro, tome la decisión de trasladar el carro con el equipo al depósito de Metrovial, con la intención de asegurar estas herramientas en dicho depósito, esta decisión yo la tomo en base a que el personal de seguridad que custodia la base de Albrook no se hacen*

*responsables de los equipos que pernoctan en los carros de la institución por ser ésta un área muy grande, abierta y por tener poco personal, lo contrario de Metro vial que es área cerrada y frente a la Oficina de Seguridad”. Agrega que: “cerca de las cinco de la tarde y todavía en el área de Albrook, en medio de un descomunal tranque, **tomo la mala decisión de comprar unas cervezas, esto para apaciguar el cansancio y calor del día de trabajo y por mi situación familiar, de problemas que llevaron a la separación después de quince años de mi cónyuge y madre de mi hija, suceso que me ha mantenido en un estado de depresivo y por primera vez al consumo de cerveza en un vehículo del Estado**”.* Por ultimo señala: **“Yo Jaime Gutierrez acepto mi responsabilidad en la decisión tomada de transportar el auto con el equipo, mas allá de lo que debía ser el día jueves 22 de noviembre”** (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

En esa Vista Fiscal, se hizo mención, que el comportamiento del ahora demandante resultó contrarias a las normas de conducta que deben desempeñar los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, habida cuenta que, resulta incomprensible, que **Jaime Gutiérrez**, utilice un bien del Estado, sin solicitar la autorización o comunicación respectiva a su superior jerárquico, lo que trajo como consecuencia que dicho vehículo quedara involucrado en una colisión de tránsito; motivo por el cual **existía mérito para la destitución del hoy demandante, por la infracción del numeral 6 del artículo 102 del Reglamento Interno del Ministerio de Obras Públicas, tal como consta en el acto acusado**. La norma en referencia prevé lo siguiente:

“Artículo 102: 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.

Faltas de Máxima Gravedad

NATURALEZA DE LAS FALTAS	PRIMERA VEZ
1...	
6. Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo”	Destitución

En la citada Vista, hicimos referencia a que la doctrina jurídica el proceso disciplinario es una modalidad de la potestad sancionadora del Estado a fin de fiscalizar los comportamientos o conductas de los funcionarios de la Administración Pública o administrados y, consecuentemente, imponer las medidas restrictivas pertinentes ante la inobservancia de las reglas que este régimen prescribe; tomando en cuenta que el ejercicio de dicha atribución se materializa a través del cumplimiento de los principios que componen la garantía del debido proceso, pues contribuye a los límites a la Administración Pública en el ejercicio del poder sancionador.

En ese mismo escenario, reiteramos lo expuesto por la Sala Tercera en la Sentencia de 18 de marzo de 2015, con respecto a los preceptos que busca resguardar o proteger la garantía del debido proceso, en la cual indicó:

“ ...

‘en cada una de las etapas básicas del proceso administrativo sancionador, a saber: la fase de acusación o formulación de cargos, el momento de los descargos o defensa frente a la acusación, en el periodo de pruebas y en la etapa de la decisión de fondo de la causa, la Administración tiene que garantizar el respeto del debido proceso legal’, y por consiguientes, los elementos y principios que lo conforman e integran de acuerdo a la naturaleza jurídica del procedimiento sancionatorio (aplicación del ius puniendí).

Tales elementos, como se ha señalado y lo consigna el artículo 34 y 200 numeral 31 de la Ley 38 de 200, son 'el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el de recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa'. En tanto que los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora, se derivan del principio de legalidad como facultad 'atribuida a determinados órganos del Estado por medio de ley, con la finalidad de imponer penas, sanciones y medidas de seguridad a quienes después de un proceso...'. De ahí que como ha sostenido esta Sala, 'los principios que fundamentan esta facultad son los de legalidad, tipicidad, irretroactividad proporcionalidad regales del 'non bis in ídem', culpabilidad y de prescripción' (Cfr. Fallo de 30 de enero de 2009. Aquilino de la Guardia Romero vs. Comisión Nacional de Valores)" (La Negrita es nuestra).

Por último, reiteramos que juicio de este Despacho, la destitución de **Jaime Gutiérrez**, fue proporcional y legal; ya que la sanción aplicada resulta cónsona con la falta cometida y la institución demandada cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar esta medida. Igualmente, se respetaron las garantías del debido proceso y el derecho a la defensa, tal como consta en el expediente disciplinario, puesto que para llegar a la remoción definitiva del cargo que ejercía en el Ministerio de Obras Públicas, se cumplieron con todas las fases de la investigación, misma que fue llevada por la Oficina de Recursos Humanos y dentro de la cual el actor tuvo la oportunidad de presentar sus descargos, y que pese a esto, quedó en evidencia la responsabilidad por parte del actor, **misma que fue aceptada por el prenombrado en sus descargos** (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

En este escenario, consideramos relevante aclarar que en el caso que ocupa nuestra atención del contenido de las piezas procesales se puede observar con meridiana claridad que la destitución de **Jaime Gutiérrez**, fue producto de un

procedimiento disciplinario iniciado a raíz de la omisión en el ejercicio de sus funciones.

En ese contexto, es pertinente acotar que la condición de servidor público de carrera alegada por el demandante, **no era absoluta ni equivale a la inamovilidad en el cargo que ocupaba, principalmente porque su destitución obedeció a la instauración de un procedimiento disciplinario**, esto es, **por causa justificada originada por la comisión de una falta administrativa debidamente acreditada y aceptada por el actor**, razón por la cual carece de asidero jurídico el argumento esbozado por el recurrente respecto a que el Ministerio de Obras Públicas, desconoció la estabilidad laboral que gozaba, de ahí que los cargos de infracción que aduce el ex servidor deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Por tanto, consideramos que la referida entidad demandada sólo se limitó a cumplir con los presupuestos jurídicos establecidos en su Reglamento Interno, el cual es aplicable a todos los servidores del Ministerio de Obras Públicas, garantizándole en todo momento al ahora demandante la oportunidad de ejercer su derecho a defensa.

III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por la actora para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del **Auto de Pruebas 318 de 6 de septiembre de 2019**, se admitieron como pruebas los siguientes documentos: copia autenticada del Decreto de Personal 122 de 14 de diciembre de 2018, firmado por el Ministro de Obras Públicas; Copia autenticada del Recurso de Reconsideración interpuesto en contra el Decreto de Personal 122 de 14 de

diciembre de 2018; Copia autenticada de la Resolución 018, proferida por el Ministro de Obras Públicas (Cfr. fojas 48 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió la **prueba de Informe** consistente en la **copia autenticada del expediente de personal que guarda relación con este caso**, misma que fue solicitada a través del **Oficio 2081 de 18 de septiembre de 2019** por la Sala Tercera; y que hasta el momento de elaboración de este escrito no ha sido remitida al Tribunal Cfr. foja 50 del expediente judicial).

Como puede observarse, **el 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 acreditar que los actos acusados carezcan de validez**; por lo consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, el accionante no asumió en forma adecuada **la carga procesal a la que se refiere 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 esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia 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.**

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a esta Sala).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

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 debe 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 Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que tiene que el actor cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por **Jaime Isaac Gutiérrez Gómez**; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 122 de 14 de diciembre de 2018, emitido por el Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Obras Públicas**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro

Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General