

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 237

Panamá, 1 de marzo de 2018

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Alegato de conclusión.**

El Licenciado Leonardo Pineda Palma actuando en representación de **José Luis Miranda Jurado**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo 154 de 30 de noviembre de 2016, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del **Ministerio de Comercio e Industrias**, su acto confirmatorio y 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, para presentar en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior.

Tal como lo expresamos en nuestro escrito de contestación de la demanda, no le asiste la razón a **José Luis Miranda Jurado**, en lo que respecta a su pretensión, dirigida para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo 154 de 30 de noviembre de 2016, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del **Ministerio de Comercio e Industrias**, mediante el cual se le destituyó a **José Luis Miranda**, de su cargo de Asistente Administrativo 1, desempeñando el puesto de Subjefe de Presupuesto de la Dirección de Administración y Finanzas, que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 21 y 26-27 del expediente judicial).

En esa oportunidad, este Despacho se opuso a los cargos de ilegalidad explicados en la acción que nos ocupa; ya que, contrario a lo planteado por el

demandante, al efectuarse un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, concluimos que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por el recurrente con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

De acuerdo al contenido del Decreto Ejecutivo 154 de 30 de noviembre de 2016, acusado de ilegal, la Jefa del Departamento de Compras y Almacén de la Dirección de Administración y Finanzas, remitió a la Oficina Institucional de Recursos Humanos un informe de conducta de **José Luis Miranda**, quien ejercía el cargo de Subjefe en dicho departamento, en el que se detalló lo siguiente:

“... el señor José Luis Miranda, no ha cumplido a cabalidad con las funciones inherentes al puesto, que su falta de compromiso ha retardado las tareas inherentes al Departamento, toda vez que mantiene en su oficina más de 20 órdenes de compra sin tramitar, ocasionando un atraso considerable en la ejecución de las labores objetivos y metas que debe desarrollar esa unidad administrativa.

Que con dicha acción el señor JOSE LUIS MIRANDA, ha incurrido en una falta Máxima de Gravedad que conlleva la destitución, tipificada en el numeral 6, artículo 102, del Reglamento Interno del Ministerio de Comercio e Industrias, en concordancia con el numeral 6 del artículo 155 del Texto Único de 29 de agosto de 2008, que establece la causal:

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**” (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

La acción descrita en el párrafo que precede, fue considerada por el Ministerio de Comercio e Industrias como una falta Máxima de Gravedad que conllevaba a la destitución, y que, tal como advertimos de la lectura del acto impugnado, se fundamenta en el artículo 155 (numeral 6) del Texto Único de la Ley 9 de 1994, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 155.** Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo anterior, **las siguientes conductas admiten destitución directa:**

...

**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.**

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Bajo la premisa jurídica que antecede y luego de una lectura del acto objeto de reparo, podemos dar cuenta que el argumento ensayado por el recurrente carece de sustento; ya que, de la norma antes citada, se infiere claramente la conducta por la cual el demandante fue destituido, la cual consistió en mantener en su oficina más de 20 órdenes de compra sin tramitar, ocasionando un atraso considerable en la ejecución de las labores objetivos y metas que debe desarrollar el Departamento de Compras y Almacén de la Dirección de Administración y Finanzas de la autoridad nominadora (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, este Despacho advierte el contenido del artículo 102 del Reglamento Interno del Ministerio de Comercio e Industrias, cuyo texto es el siguiente:

**“FALTA DE MÁXIMA GRAVEDAD”**

NATURALEZA DE LA FALTA

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.**

PRIMERA VEZ

**Destitución**

Ante el escenario anterior, es ostensible que la conducta de **José Luis Miranda**, jefe del Departamento de Compras y Almacén de la Dirección de Administración y Finanzas, se enmarca con meridiana claridad en el numeral 6 del artículo 102 del Reglamento Interno, lo que conllevó la emisión del Decreto Ejecutivo 154 de 30 de noviembre de 2016, mediante el cual se le destituyó en atención a la norma citada, entre otras.

En este orden de ideas, y en virtud de los cargos de infracción del demandante dirigidos a la falta de motivación del acto impugnado, este Despacho

estima pertinente recalcar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de 24 de julio de 2015, que dispone lo siguiente:

“Resumido el recorrido procesal de la presente causa, revisado y analizado el caudal probatorio aportado por las partes, esta Sala considera que la Resolución OIRH-082-12 de 15 de noviembre de 2012, ha desatendido **la garantía de la motivación del acto administrativo**, infringiéndose así el debido proceso administrativo. Esto es así en virtud de **que la actuación de la autoridad demandada carece de la debida explicación o razonamiento**, pues:

1. Omite motivar **por qué se le aplica una causa disciplinaria** al señor..., **estableciendo los motivos de hecho y de derecho, que llevaron a la Administración a tomar la decisión de destituirlo, luego de comprobarse la falta en un procedimiento disciplinario, en el que se observaran las garantías procesales que le amparan.**

2. Omite hacer una explicación jurídica acerca de la facultad que dispone la autoridad para ejercer la potestad discrecional en caso de oportunidad y conveniencia y;

3. Obvia señalar los **motivos fácticos-jurídicos que apoyan la decisión.**” (Lo resaltado es nuestro).

Al efectuar un juicio valorativo de lo anterior, cabe advertir que en el caso bajo análisis **se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley**, puesto que en el considerando y en **la parte resolutive del acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución**; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de **elementos fácticos jurídicos que la desvinculación de José Luis Miranda Jurado, equivale a retardar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo, tal como lo dispone el artículo 155 (numeral 6) del Texto Único de la Ley 9 de 1994**, del cual ya hemos hecho referencia en los párrafos que anteceden.

En relación con los cargos de infracción dirigidos a la transgresión del artículo 1, 2 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, es indispensable indicar que no consta en el expediente de personal ni en el expediente judicial de **José Luis Miranda Jurado**, certificación médica alguna; por lo que es claro que de corroborarse cierta la discapacidad a causa de la condición médica manifiesta, era imposible que la entidad nominadora observara tales derechos en ese momento.

En ese mismo contexto, es importante señalar que el objetivo de poner en conocimiento a la autoridad sobre la condición médica del servidor público, **tiene como finalidad, entre otras, que ésta pueda hacer un juicio de valor apropiado sobre la base de evaluaciones médicas idóneas que determinen y prueben si existe o no afectación del desarrollo laboral producto de la enfermedad que padece.**

La disminución del grado de capacidad residual, es una condición que puede afectar el buen desenvolvimiento del funcionario y en ese sentido se deben disponer los mecanismos que puede adoptar la entidad y en los casos más graves orientar al funcionario para que se acoja a una pensión de invalidez.

Es oportuno anotar que a igualdad de condiciones de calidad de vida, oportunidades, derechos y deberes, estos últimos son directamente proporcionales al efectivo amparo de los derechos; no obstante, **no ha sido certificado ninguno de los padecimientos aducidos por el demandante y tampoco que dicha enfermedad u otra le haya producido algún grado de discapacidad.**

Bajo la premisa anterior, debemos advertir que como quiera que el fuero invocado debe ser reconocido a las personas discapacitadas, éstas deben acreditar lo propio; por lo que se hace **ineludible que el recurrente aporte la certificación de la discapacidad que afirma padecer, emitida por el Servicio**

**Nacional de Discapacidad, conforme al artículo 19 del Decreto Ejecutivo 36 de 11 de abril de 2014**, mediante el cual se aprueba la reglamentación del procedimiento de conformación y Funcionamiento de las Juntas Evaluadoras de las Discapacidad, los baremos nacionales y se dicta el procedimiento para la evaluación, valoración y certificación de la discapacidad, cuyo texto dice lo siguiente:

**“Artículo 19:** La evaluación del perfil de funcionamiento de la persona iniciará con el diagnóstico de la condición de salud del individuo expedido por profesionales idóneos. **La sola presencia del diagnóstico no será condición para certificar la discapacidad. Se requerirá la evaluación del diagnóstico unida a la evaluación del perfil de funcionamiento de la persona para considerar la certificación de discapacidad.**” (Lo resaltado es nuestro).

Para una mejor aproximación de nuestro criterio veamos los artículos 1 y 2 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, “que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involuntarias y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral”, cuerpo legal que en los artículos 1 y 2 establece lo siguiente:

**“Artículo 1: Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico.”** (Lo destacado es nuestro).

**“Artículo 2: El padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas, y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral parcial, no podrá ser invocado como una causal de despido por las instituciones públicas ni por los empleadores particulares, si el trabajador cumple con los requisitos para mantenerse laborando en un cargo que sea compatible con su jerarquía, fuerza, aptitudes, preparación, destreza y con su nueva condición.”** (La negrita corresponde a este Despacho).

Citados los artículos de la excerta legal en comento, es imprescindible advertir que si bien la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, consagra la protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involuntarias y/o

degenerativas **este primer supuesto es inherente a la discapacidad laboral que produzca dicha enfermedad**, en tal sentido el Legislador previó de manera consecuente el amparo de las personas que padezcan de una enfermedad como las descritas en la ley **siempre que producto de esta se genere una discapacidad laboral**; es decir, **que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo, situación que, reiteramos, no ha sido probada en el proceso que ocupa nuestra atención**, razón por la cual los cargos de infracción argumentados en virtud de ésta ley también deben ser desestimados por el Tribunal.

Por último, en cuanto al reclamo que hace el accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **José Luis Miranda Jurado**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 2 de febrero de 2009, que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad **respecto al pago de salarios caídos** a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, **deben ser viables jurídicamente**, es decir que **corresponde dicho pago en los casos que la propia Ley dispone...**” (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de los elementos jurídicos de hecho y Derecho, que hemos observado durante el análisis de la acción que ocupa nuestra atención, podemos afirmar y concluir con meridiana claridad, que la entidad demandada sólo se limitó a cumplir con los presupuestos jurídicos establecidos en su Reglamento Interno el cual debe ser acatado por todos sus colaboradores, tal como lo era **José Luis Miranda Jurado**, quien ostentaba un cargo de subjefatura, lo que en el caso que ocupa nuestra atención no ocurrió.

**Actividad Probatoria.**

En el Auto de Pruebas 357 de 12 de octubre de 2017, se admitieron, entre otras, pruebas documentales como el Decreto Ejecutivo 154 de 30 de noviembre de 2016, que constituye el acto impugnado; así mismo se admitió la Resolución 12 de 22 de marzo de 2017, mediante la cual se decidió el Recurso de Reconsideración y diversas certificaciones médicas, propias de la presentación de la demanda de plena jurisdicción (Cfr. fojas del expediente judicial).

La doctrina destaca aportes como los del jurista Eduardo Couture, quien en su obra señala que: "*La prueba es un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio*" (COUTURE, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 3° Edición. Ediciones De la Palma, Buenos Aires, 1997, pág. 2015).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere que la entidad demandada otorgó al demandante todas las oportunidades procesales para que este ejerciera su derecho a la defensa, tal como se desprende de las piezas procesales que constan en el expediente.

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría reitera su solicitud al Tribunal para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto Ejecutivo 154 de 30 de noviembre de 2016, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del **Ministerio de Comercio e Industrias**, ni su acto confirmatorio.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 414-17