

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 193

Panamá, 20 de febrero de 2018

**Proceso Contencioso
Administrativo de Plena
Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

El Licenciado Dionys Ulloa Gutiérrez, actuando en representación de **Carlos Daniel Pinto Ramos**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 248 de 8 de agosto de 2016, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto de **Ministro de Seguridad Pública**, el 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, 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 consta en autos, la acción contenciosa administrativa de plena jurisdicción presentada, está dirigida a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del **Decreto de Personal 248 de 8 de agosto de 2016**, por medio del cual el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, procedió a destituir a

Carlos Daniel Pinto Ramos del cargo de Teniente que éste ocupaba, en el Servicio Nacional Aeronaval y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordenase a la institución ministerial su reintegro y con el correspondiente pago de los salarios dejados de percibir desde la fecha de su remoción hasta el momento del reintegro (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En atención a lo anterior, y producto de su disconformidad con el **Decreto de Personal 248 de 8 de agosto de 2016**, el interesado interpuso el correspondiente recurso de reconsideración en la vía gubernativa, el cual fue confirmado mediante el Resuelto número 219-R-219 de 4 de mayo de 2017, expedido por el titular de la entidad ministerial demandada, con lo cual quedó agotada la misma (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, el actor presentó ante esa Sala la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, la cual sustentó partiendo del argumento de que era un funcionario del Ministerio de Seguridad Pública, adscrito al Servicio Nacional Aeronaval, con más de diecinueve (19) años de servicio continuos, y que fue destituido una vez se evacuó un procedimiento disciplinario realizado en su contra (Cfr. foja 5 del expediente administrativo).

II. 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 1293 de 13 de julio de 2017**, 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 argumentos ensayados por el actor con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En efecto, tal como lo señalamos al contestar la demanda, y contrario lo expuesto por el demandante, la decisión adoptada por la autoridad demandada, se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por el recurrente con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Dentro de este contexto, resulta imperativo tener presente que en el caso en estudio el **Decreto de Personal 248 de 8 de agosto de 2017**, expresamente indica, que el Presidente de la República en uso de sus facultades legales, dispuso dejar sin efecto el nombramiento de **Carlos Pinto**, invocando como fundamento jurídico, el artículo 147, acápite 06 del Decreto Ejecutivo No 169 de 26 de marzo de 2014, que aprueba el Reglamento de Disciplina del Servicio Nacional Aeronaval en el República de Panamá, el cual señala:

“Artículo 147. Son faltas de máxima gravedad de responsabilidad, las siguientes:

1...

6. Cometer lesión patrimonial de bienes del Estado por la negligencia o por la omisión en el control y el manejo administrativo.

“... (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Con base a lo anterior, **indicó la Institución demanda en el informe de explicativo de conducta 770-DAL-17 de 24 de agosto de 2017**, que la responsabilidad disciplinaria se fundamentó por la carencia de supervisión, registro administrativo y de control, por parte del actor causando al Estado una lesión de sus bienes, en virtud de la pérdida de veintiocho (28) llantas de un total de cuanta y ocho (48) de acuerdo a la investigación realizada por el departamento de Asuntos Internos, toda vez que **Carlos Daniel Pinto Ramos**, no estableció ningún procedimiento administrativo y de control de la flota vehicular, dado el hecho que los vehículos no contaban con las hojas de vida documentadas y actualizadas, ni el registro en bitácora de los trabajos y reparaciones realizadas a la flota vehicular, así como una inadecuada supervisión del personal que tenía bajo su mando.

Luego de revisar las constancias que reposan en autos, se puede observar; además, el accionante en la demanda presentada, más que hacer alusión al procedimiento disciplinario presentado en su contra, indicando la expresión de alguna disposición supuestamente violada y el concepto de infracción de la misma este sólo se limitó a aducir la infracción del artículo 4 de la ley 59 de 28 de diciembre de 2005, que se refieren a la protección laboral a las personas con enfermedades crónicas, involutivas o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, hecho este que, según indica, no se tomó en consideración, y se le destituyó sin causa justificada y sin el debido proceso que esta norma indica.

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar, que Ley 42 de 27 de agosto de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad señala, que la discapacidad es una alteración funcional, permanente o temporal, total o parcial, física, sensorial o mental, que limita la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal del ser humano. De igual manera, el Decreto Ejecutivo 88 de 12 de noviembre de 2002, que reglamenta la Ley 42 de 1999, en el numeral 5 del artículo 2, define la discapacidad profunda como la condición física o mental de una persona la cual presenta niveles severos de limitación que le impiden desarrollar actividades básicas de carácter funcional, lo que nos lleva a considerar que, para que una persona que padezca de enfermedad crónica, involutiva o degenerativa sea considerada para la protección laboral contemplada en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, **dicha afección debe producirle una discapacidad laboral, lo cual no ha sido probado en este caso, ni mucho menos su discapacidad residual.**

En este orden de ideas, en cuanto a la violación invocada por el actor con respecto al supuesto régimen de estabilidad que tenía por ser un funcionario con enfermedades crónicas como la diabetes mellitus, este Despacho estima que la misma no resulta viable, puesto que dentro del proceso en estudio, no se ha logrado acreditar

que el supuesto padecimiento al que hace mención, le ocasionaba una discapacidad laboral, que lo amparase en la protección laboral contemplada en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005.

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 demandante 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).

Con respecto a lo planteado, resulta pertinente traer a colación el contenido del artículo 55 del Decreto Ejecutivo 88 de 12 de noviembre de 2002, modificado por el artículo 80 del Decreto Ejecutivo 36 de 11 de abril de 2014, reglamentario de la Ley 42 de 1999, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 80. El artículo 55 del Decreto Ejecutivo N°88 de 12 de noviembre de 2002, queda así:

Artículo 55. La capacidad residual y contraindicaciones laborales del trabajador o del servidor público, será diagnosticada por el Ministerio de Salud o la Caja de Seguro Social, quienes, además, deberán determinar el grado de capacidad residual de trabajo de la persona.

Este diagnóstico servirá de base para establecer la permanencia del trabajador en un puesto de trabajo o la reubicación del mismo dentro de la empresa o institución estatal,

ingreso a los programas de readaptación profesional u ocupacional. Solo en aquellos casos en que el grado de capacidad residual y contraindicaciones laborales diagnosticadas sea de tal magnitud que haga imposible la permanencia, readaptación o su reubicación, el trabajador o servidor público se acogerá a la pensión de invalidez.

Corresponderá a la Secretaría Nacional de Discapacidad certificar la discapacidad, conforme al procedimiento establecido para este efecto.

...

El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, en su calidad de organismo rector de las relaciones de trabajo en lo que respecta al sector privado, así como la Dirección General de Carrera Administrativa, a través de la Oficina Institucional de Recursos Humanos de cada institución, en lo que respecta al sector público, velarán por el cumplimiento de lo normado en este artículo." (El resaltado es nuestro).

Por consiguiente, en cuanto a la violación directa por omisión del artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, por medio de la cual se adoptan normas sobre protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, este Despacho concluye que no tiene sustento lo afirmado por el demandante en cuanto a la infracción alegada, puesto que, no se encuentra acreditada ninguna discapacidad laboral, por el padecimiento de enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa y, en atención a ello, la entidad demandada podía dejar sin efecto el nombramiento del señor **Carlos Daniel Pinto Ramos**, razón por la cual no prospera el cargo de infracción del artículo 4 de la Ley 59 de 2005, por lo que debe ser desestimado por la Sala Tercera.

Por su parte, y tal como se desprende de las piezas procesales contenidas en el expediente judicial, se señaló que la **Junta Disciplinaria Superior de 10 de mayo de 2016**, se realizó toda vez que existía un cuadro de acusación individual, contra **Carlos Pinto Ramos**, por presuntas faltas al Reglamento Disciplinario (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En ese sentido, dichos cargos consistían en la violación del numeral 6 del artículo 147, y el numeral 34 del artículo 145, ambos contenidos en el Decreto Ejecutivo 169 de 26 de marzo de 2014, que establecen lo siguiente, sucesivamente:

“Artículo 147. Son faltas de máxima gravedad de responsabilidad, las siguientes:

1. ...

6. Cometer lesión patrimonial de bienes de Estado por la negligencia o por la omisión en el control y el manejo administrativo.

Artículo 145. Son faltas de máxima gravedad de conducta las siguientes:

1. ...

34. Utilizar o aprovecharse de su investidura, para realizar procedimientos no autorizados por su superior jerárquico o para ejecutar actos contrarios a las leyes”.

De lo anterior se desprende, que la Junta Disciplinaria Superior, luego de haber examinado las pruebas documentales y los descargos, concluyó que quedaba demostrada la responsabilidad de **Carlos Pinto Ramos**, en cuanto a los cargos señalados, conforme a lo establecido en el artículo 20 de precitado Decreto Ejecutivo 169 de 26 de marzo de 2014, que señala lo siguiente:

“Artículo 20: Los Miembros del Servicio Nacional Aeronaval como servidores públicos deberán conducirse con lealtad, vocación de servicio, honradez, responsabilidad, eficiencia, valor y transparencia, cumpliendo con las normas éticas de conducta.”

Así la cosas, quedó evidenciada en las constancias procesales que reposan en el expediente judicial, la responsabilidad de **Carlos Pinto Ramos**, fundamentada, tal como anteriormente se había indicado, por la carencia de supervisión, registro administrativo y de control, causando al Estado una lesión de sus bienes, en virtud de la pérdida de veintiocho (28) llantas de un total de cuanta y ocho (48) de acuerdo a la investigación realizada por el departamento de Asuntos Internos, toda vez que **el demandante, no estableció ningún procedimiento administrativo y de control de la flota vehicular, dado el hecho que los vehículos no contaban con las hojas de vida documentadas y actualizadas, ni el registro en bitácora de los trabajos y**

reparaciones realizadas a la flota vehicular, así como una inadecuada supervisión del personal que tenía bajo su mando, lo que permitió la pérdida de los referidos bienes del Estado.

Sobre la base de los anterior, se hace necesario referirnos a lo indicado en los artículo 8 y 25 del Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004, "Por el cual se Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos", que señalan sucesivamente lo siguiente:

"Artículo 8. RESPONSABILIDAD. El servidor público debe hacer un esfuerzo honesto de cumplir cabalmente sus deberes. Cuanto más elevado sea el cargo que ocupa un servidor público, mayor es su responsabilidad para el cumplimiento de las disposiciones de este Código Uniforme de Ética.

Artículo 25. USO ADECUADO DE LOS BIENES DE ESTADO. El servidor público debe proteger y conservar los bienes del Estado. Debe utilizar los que le fueren asignados para el desempeño de sus funciones de manera racional, evitado su abuso, derroche o desaprovechamiento.

..."

III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por la demandante 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 465 de 29 de diciembre de 2017**, se admitieron como pruebas, los siguientes documentos: la copia autenticada del Decreto de Personal 248 de 8 de agosto de 2016, emitido por la Ministerio de Seguridad Pública (foja 11). Receta médica original 21666 del Dr. Arturo Nava Martínez, con Registro 6297, Jefe del Departamento de Medicina Aeronaval del Servicio Nacional Aeronaval (foja 14.)

De igual manera, se admitió la prueba de Informe aducida por la parte actora, en donde se ordena oficiar al Ministerio de Seguridad Pública, copia autenticada del

Resuelto 219-R-219 de 4 de mayo de 2017, según consta en la solicitud de copias autenticadas, visibles en foja 17 del expediente. Así mismo, se ordeno oficiar al Departamento de Medicina Aeronaval del Servicio Nacional Aeronaval, a efectos que remita copia autenticada del expediente médico, del señor Carlos Daniel Pinto Ramos, y que se certifique si el mismo es paciente médico y su padece de algún tipo de enfermedad conocida como la diabetes, de ser afirmativa, desde que tiempo se le trata y se le medica esta enfermedad, según solicitud de copias visible a foja 15 y 16 del expediente.

Por su parte, de la Procuraduría de la Administración se aduce, la copia autenticada del expediente administrativo, cuyo original reposa en los archivos de la institución y en donde se ordena oficiar al Servicio Nacional de Discapacidad, certificar si a Carlos Daniel Pinto Ramos, se le realizó una evaluación del perfil de funcionamiento.

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expedientes, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por Carlos Daniel Pinto Ramos en sustento de su pretensión**, toda vez que, no ha podido documentar con base a las pruebas aducidas y aportadas, el control, supervisión y registro adecuado, tal como lo indicó la Junta Disciplinaria Superior de 10 de mayo de 2016, en virtud de la investigación realizada por el departamento de Asuntos Internos, y que estableció que los vehículos no contaban con las hojas de vida documentadas y actualizadas, ni el registro en bitácora de los trabajos y reparaciones realizadas a la flota vehicular, por lo que se evidencia, además, una inadecuada supervisión del personal que tenía bajo su mando, y que produjo la pérdida de veintiocho (28) llantas de un total de cuarenta y ocho (48) de acuerdo a la investigación realizada.

Por otro lado, y en cuanto a la invocada por el actor con respecto al supuesto régimen de estabilidad que tenía por ser un funcionario con enfermedades crónicas

como la diabetes mellitus, este Despacho es del criterio que tampoco se ha acreditado el supuesto padecimiento al que hace mención, y que le ocasionaba una discapacidad laboral, para estar amparado en la protección laboral contemplada en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005.

De lo anterior, este Despacho estima que la demandante 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 la parte actora 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 **Carlos Daniel Pinto Ramos**; por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL**, el Decreto de Personal 248 de 8 de agosto de 2016, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministro de Seguridad Pública**, y en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro

Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 545-17