

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 646

Panamá, 25 de mayo de 2018

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

La Licenciada Katia Roxana Murgas, actuando en nombre y representación de **Héctor Arnold Miranda Polanco**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 63 de 6 de septiembre de 2017, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda

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 la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción 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 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.

Séptimo: No es un hecho; por tanto se niega.

II. Normas que se aducen infringidas

El apoderado judicial del recurrente manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 100 y 104 del Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, aprobado mediante la Resolución D.M. 228/2002 de 2002, los cuales establecen, en ese orden, las sanciones disciplinarias que se aplicarán por la comisión de faltas administrativas, y la tipificación de las faltas para determinar las conductas que constituyan faltas administrativas (Cfr. fojas 6-8 del expediente judicial); y

B. El artículo 3 de la Ley 59 del 28 de diciembre de 2005, que adopta normas de protección laboral para personas con enfermedades crónicas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

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

De acuerdo con las constancias procesales, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Decreto de Personal 63 de 6 de septiembre de 2017, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, mediante el cual se destituyó a **Héctor Arnold Miranda Polanco** del cargo de Inspector de Trabajo III con funciones de Conciliador Laboral en la Dirección Regional de Trabajo de San Miguelito del Ministerio indicado (Cfr. foja 11-14 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el referido acto administrativo, el accionante interpuso recurso de reconsideración, el cual fue decidido a través de Resolución DM-412-2017 de 6 de octubre de 2017, expedida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado al recurrente el día 16 de octubre de 2017 (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 14 de diciembre de 2017, **Héctor Arnold Miranda Polanco**, actuando por intermedio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución administrativa y su acto confirmatorio, que se ordene el reintegro al cargo que ejercía, el pago de los salarios dejados de percibir, se ordene la reparación del daño causado, la indemnización por los perjuicios y se apliquen los ascensos de rango y categoría a los que hubiera tenido derecho.

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial del actor alega que la entidad demandada al emitir el acto acusado de ilegal, se sustenta en que el señor **Héctor Arnold Miranda Polanco** tuvo conocimiento de hechos expresados por ciudadanos de nacionalidad nicaragüense, en donde señalan directamente al señor Jorge Enrique Rodríguez González, conciliador laboral, de recibir la suma de quinientos balboas (B/ 500.00) por la emisión de carnets de trabajo; sin embargo, aduce que no hubo señalamientos directos en contra de su poderdante, y que su representado no participó ni fue señalado directamente por los ciudadanos de nacionalidad nicaragüense (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Continúa argumentando la apoderada judicial que al momento de emitir el Decreto impugnado se hace aplicación indebida del Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, al no aplicar la sanción correspondiente que se pueden imponer para este tipo de faltas, sino que sanciona con la medida más grave, es decir, la destitución (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Por último, indica la apoderada que su representado es paciente del Instituto Oncológico Nacional, con diagnóstico de cáncer de próstata con metástasis ganglionares y que, debido a esto, se desconoce el artículo 3 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, por tanto, el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, al emitir

el Decreto de Personal objeto de la presente demanda, observa un rechazo a la protección que tienen estas personas (Cfr. fojas 5-6 y 8-9 del expediente judicial).

Este despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por el actor en relación a las disposiciones legales que se aducen como infringidas con la expedición del acto administrativo objeto de demanda, según iremos desarrollando en los párrafos que suceden.

Contrario a lo argumentado por el recurrente, consideramos que el Decreto de Personal 63 de 6 de septiembre de 2017, acusado de ilegal, al igual que su acto confirmatorio, no infringen ninguna de las disposiciones invocadas en el escrito de demanda, puesto que de acuerdo con las constancias procesales, consta que el demandante tenía conocimiento de hechos expresados por los ciudadanos de nacionalidad nicaragüense, en donde éstos señalan directamente al señor Jorge Enrique Rodríguez González, conciliador laboral, de recibir la suma de quinientos balboas (B/ 500.00) por la emisión de carnets de trabajo, **y el demandante omitió denunciar ante su superior dichos hechos.**

En el marco de lo antes indicado, debe advertirse que la decisión adoptada por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral fue producto de una investigación que arrojó como resultado un fuerte señalamiento en contra del señor **Héctor Arnold Miranda Polanco**, en razón de incumplimiento de los deberes establecidos a los servidores públicos del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral como lo son los numerales 1, 2 y 4 del artículo 94 del Reglamento Interno del Ministerio antes mencionado; así como las disposiciones del Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004, por el cual se aprueba el Código de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En relación a lo anterior, consideramos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en la Resolución DM-412-2017 de 6 de octubre de 2017, es decir, el acto confirmatorio, con respecto a la conducta del actor:

“Que el Decreto de Personal N° 63 de 6 de septiembre de 2017, ratifica que el 4 de septiembre de 2017, se presentaron a la Oficina Institucional de Recursos Humanos ciudadanos de nacionalidad nicaragüense a presentar denuncia ciudadana en contra del señor **JORGE ENRIQUE RODRIGUEZ GONZALEZ**, en razón del cobro de la cantidad de QUINIENTOS BALBOAS (B/ 500.00) por la consecuencia de carnets de trabajo de manera ilegal a nacionales nicaragüenses, cuando estas constituyen faltas a los principios de ética, normas de honradez y probidad establecidas en el Código de Ética que rige a los servidores públicos, situación de la cual tenía conocimiento el señor **HECTOR ARNOLD MIRANDA POLANCO**, incurriendo con lo establecido en el Texto Único de 29 de agosto de 2005, que establece y regula la Carrera Administrativa, infringiendo lo establecido en el Título VI, Capítulo II, numeral 10 del artículo 139; que establece los deberes y obligaciones de los servidores públicos en general, siendo esta causal de falta administrativa, y motivo de destitución.

Que el señor **HECTOR ARNOLD MIRANDA POLANCO**, tiene conocimiento de las investigaciones desarrolladas por la comisión de faltas administrativas toda vez, que fue llamado a rendir declaración para que diera su versión de los hechos y que luego de las declaraciones de los denunciantes y evaluadas las pruebas, se identifica al señor **MIRANDA**, como el servidor público a quien describen los denunciantes como partícipe y conocedor de los hechos, y **se corrobora mediante la aceptación del señor MIRANDA, en su declaración mediante la cual acepta tener conocimiento de todo lo suscitado en relación a la denuncia presentada, por lo que admite la comisión la falta administrativa.**” (Cfr. foja 23 del expediente judicial) (Énfasis nuestro).

En esa misma línea, el Informe de Conducta emitido por la entidad demandada nos ilustra de la siguiente manera:

“**SEXTO:** Que en cuanto a lo que arguye la apoderada judicial del señor **HECTOR ARNOLD MIRANDA POLANCO**, señalamos que en el desarrollo del proceso disciplinario, se le tomó declaración al señor **MIRANDA POLANCO**, el día 5 de septiembre de 2017, y en ella de manera expresa **el servidor público reconoce haber tenido conocimiento sobre los hechos suscitados en la Dirección Regional de San Miguelito, a consecuencia de la emisión ilegal de carné de permiso de trabajo a ciudadanos nicaragüense.** Luego, de las declaraciones de los denunciantes se procedió con las evaluaciones de las pruebas, donde **los denunciantes identifican al señor HECTOR ARNOLD MIRANDA POLANCO, como partícipe y conocedor de**

los hechos, lo cual queda corroborado con su declaración, al aceptar tener conocimiento de los hechos que se dieron en torno a la denuncia presentada por los ciudadanos nicaragüense.” (Cfr. foja 43) (Énfasis nuestro).

En ese contexto, del documento descrito en las líneas anteriores, este Despacho puede determinar que, contrario a lo argumentado por la parte recurrente, la sanción impuesta fue cónsona con la falta incurrida, misma que fue debidamente acreditada durante el proceso disciplinario, máxime cuando hubo aceptación por parte del demandante de los cargos formulados en su contra.

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 tanto en la Resolución impugnada como en el acto confirmatorio, se establece de manera precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que la entidad demandada sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la destitución del demandante equivale a la sanción impuesta por la entidad, producto de la falta acreditada dentro del proceso disciplinario que se le siguió.

A juicio de este Despacho, la destitución de **Héctor Arnold Miranda Polanco** fue legal, y la sanción aplicada resulta proporcional con la falta cometida, y la institución demandada cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar esa medida.

Por otro lado, la protección laboral alegada por el demandante dada su condición de paciente con enfermedad crónica, **no es absoluta ni equivale a inamovilidad laboral en el cargo que ocupaba**, pues no impide que el trabajador sea removido de su puesto **cuando existan razones previstas en la ley para ello**, en este caso, porque su destitución obedeció a un proceso disciplinario, esto es, **por causa justificada originada por la comisión de una falta administrativa**.

Al respecto, cabe citar lo que establece el artículo 3 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, el cual la parte actora aduce ha sido infringido:

“ Artículo 3. **Se prohíbe a las instituciones públicas y a las empresas privadas discriminar de cualquier forma a los trabajadores que padezcan enfermedades crónicas**, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral. Igualmente **se prohíbe tomar medidas de presión o persecución por estas causas, con la finalidad de que el trabajador afectado abandone el empleo**. El despido comunicado al trabajador, en atención a las medidas anteriores, será considerado por las autoridades correspondientes de pleno derecho como injustificado.”

Visto lo anterior, vale la pena recordar que al señor **Héctor Arnold Miranda Polanco** en ningún momento **se le discriminó por su condición de paciente con enfermedad crónica**, ni mucho menos **se le aplicaron medidas de presión o persecución con el objeto de que el señor Miranda Polanco se viera obligado a abandonar su puesto de trabajo**. La razón de la destitución del hoy demandante, tal como se ha visto en párrafos anteriores, tiene lugar debido a que éste tenía conocimiento de situaciones irregulares que comprometen la buena imagen de la institución para la cual él laboraba, como lo es tener conocimiento del cobro de dineros ilegales para la confección de permisos de trabajo, situación que no dejó más remedio que proceder con la desvinculación laboral del señor **Miranda Polanco**.

Sobre este punto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado en Sentencia de 24 de mayo de 2017, de la siguiente manera:

“Como quiera que en el presente proceso, al Sr... no se le está destituyendo por padecer de una enfermedad crónica, involutiva o degenerativa, sino por incumplimiento laboral en cuanto a su falta de asistencia y puntualidad en el trabajo.”

De igual manera, en una sentencia similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en la Sentencia de 25 de abril de 2018, manifestó lo siguiente:

“De lo expuesto por las partes que intervienen en este proceso, la Sala, procederá a determinar si la entidad demandada al expedir el decreto de personal impugnado cumplió con el procedimiento establecido en el Reglamento Disciplinario del Servicio Nacional

Aeronaval; y, si no infringió lo establecido en el artículo 4 de la ley 59 de 2005, referente a la protección laboral para las Enfermedades Crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral.

Tomando en consideración lo antes anotado, se verificó el contenido del expediente administrativo de personal con el objeto de determinar el procedimiento realizado y la relación a los cargos de responsabilidad disciplinarias contra el recurrente, advirtiendo, que el 10 de mayo de 2016, la Junta Disciplinaria Superior realiza informe en la causa disciplinaria por haber infringido el artículo 147 (acápito 06) del Reglamento Disciplinario, que dice: "Cometer lesión patrimonial de bienes del estado por la negligencia o por la omisión en el control y el manejo administrativo." y el artículo 145 (acápito 34), que dice, "Utilizar o aprovecharse de su investidura, para realizar procedimientos no autorizados por su superior jerárquico o para ejecutar actos contrarios a las leyes"

...

Luego del análisis de los hechos descritos, la Junta Disciplinaria superior garantizó al recurrente un proceso justo y apegado al procedimiento establecido en el Reglamento Disciplinario de la institución; pues, desde su inicio tuvo conocimiento de las razones que motivaron su remoción del cargo que ocupaba en el Servicio Nacional Aeronaval del Ministerio de Seguridad Pública; y, a su vez, se le dio la oportunidad de presentar sus descargos durante la audiencia llevada a cabo el 10 de mayo de 2016, acogiéndose al artículo 114, acápito 3, en la que tuvo defensa técnica a cargo del Licdo. Luis Williams

Con respecto al cargo de infracción del artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, esta Sala procede a citar el artículo considerado como infringido:

...

Pese a lo expuesto en la Ley 29 (sic) (léase 59) de 2005 y de la condición de salud que padece el demandante, se invocó la destitución del mismo, no producto de la existencia de la enfermedad, sino que obedece al incumplimiento del reglamento de Disciplina del Servicio Nacional Aeronaval, en su artículo 147, Acápito 06 del Decreto Ejecutivo N° 169 de 26 de marzo 2014, el cual dice "*cometer lesión patrimonial de bienes del Estado por la negligencia o por la omisión en el control y manejo administrativo*". Después de realizarle un proceso disciplinario. Además se puede observar en sus antecedentes la reincidencia disciplinaria del señor.

Luego de lo plasmado, esta Superioridad considera que el acto administrativo objeto de impugnación no vulnera la norma invocada; por tanto, podemos indicar que lo procedente es negar los cargos señalados, concluyendo que la actuación de la Administración, en este caso, se enmarcó dentro de sus facultades legales." (Lo resaltado es nuestro).

Por otro lado, la certificación médica expedida por el Instituto Nacional Oncológico, con la que se prueba la condición médica del demandante, es de fecha posterior a la emisión del acto impugnado.

Sobre este particular, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en Sentencia de 2 de mayo de 2017, se ha pronunciado de la siguiente manera:

“En este sentido, debemos advertir que de las pruebas presentadas y admitidas en el expediente, si bien se menciona que el señor... fue diagnosticado en un momento que padece de varias enfermedades crónicas que limitan su desempeño laboral, **las mismas fueron emitidas posterior al Decreto de Personal No. 625 de 11 de agosto de 2014**, dictado por el Ministerio de la Presidencia. Razón por la cual, no pueden ser analizados por esta Sala, **toda vez que la Administración no pudo entrar a considerar estas circunstancias al momento de dictar el acto que lo destituye.**

Es de lugar mencionar que, el Médico Interno y Nefrólogo, Doctor... del Hospital Dr. Rafael Hernández L. de la Caja de Seguro Social, hace constar que el señor..., también sufre de enfermedad renal crónica la cual es tratada con hemodiálisis, **sin embargo, la misma también fue recibida en la entidad, posterior a la fecha de destitución del funcionario, el día 24 de octubre de 2014.**” (Énfasis nuestro).

Sobre los salarios caídos a los que, según la apoderada judicial, tiene derecho el señor **Héctor Arnold Miranda Polanco**, la Sala Tercera, en la Sentencia de 3 de julio de 2017, se ha pronunciado como a continuación se transcribe:

“Por último, en cuanto al reclamo que hace la parte actora en torno al pago de los salarios caídos, estima que el mismo no resulte viable; ya que para que este derecho pudiera ser reconocido a favor de..., sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a la pedido, criterio que ha reiterado la Corte Suprema de Justicia por medio de la vía jurisprudencial.

...

En consecuencia, el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso que exista una norma con rango de ley formal

aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa.”

Finalmente, sobre los daños y perjuicios en las demandas de plena jurisdicción como la que hoy nos ocupa, la Sala Tercera en la Sentencia de 28 de septiembre de 2017, ha señalado:

“Por último, con respecto a la solicitud que hace la apoderada judicial de la señora ..., para que la Sala Tercera declare al Ministerio de Salud como responsable de los daños y perjuicios que alega que han sido ocasionados con motivo de la emisión del acto administrativo demandado, estima que tal petición resulta improcedente; puesto que la determinación de posibles daños y perjuicios es un elemento característico de los procesos contencioso administrativo de indemnización y no de los de plena jurisdicción; toda vez que, conforme se desprende de lo establecido en el artículo 42b de la ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la ley 33 de 1946, estos últimos, por su naturaleza, sólo están encaminados a la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y la consecuente reparación de los derechos subjetivos que se estiman lesionados.”

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuestos e los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente a este Tribunal se desestimen los cargos de infracción formulados por el demandante y se sirva declarar que NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 63 de 6 de septiembre de 2017, emitido por Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del recurrente.

IV. Pruebas

A. Se objeta los documentos visibles de fojas 25 a 31 del expediente judicial por haber sido incorporado al proceso en fotocopia simple, con lo que se incumple el requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial.

B. Se objeta la prueba visible a foja 32 del expediente judicial por ser la misma de fecha 22 de noviembre de 2017, es decir, posterior al acto principal y

al acto confirmatorio, lo que la hace ineficaz al tenor de lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial.

C. Se aduce copia autenticada del expediente administrativo relativo al caso que nos ocupa, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada

V. **Derecho.** No se acepta el invocado por el recurrente

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 911-17