

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 472

Panamá 4 de mayo de 2018

**Proceso contencioso
administrativo de plena
jurisdicción.**

El Licenciado Irving Antonio Maxwell Camargo, quien actúa en representación de **Lorenzo Anel Miranda Centeno**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 024-17 de 11 de abril de 2017, emitida por el Director Médico General del **Hospital Materno Infantil José Domingo de Obaldía**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Alegatos 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.

I. Antecedentes.

En atención a las constancias procesales, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución 024-17 de 11 de abril de 2017, emitida por el Director Médico General del **Hospital Materno Infantil José Domingo de Obaldía** y su acto confirmatorio, mediante la cual se destituyó a **Lorenzo Anel Miranda Centeno** del cargo de **Analista de Personal** que ocupaba en dicha entidad (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

El citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución 042-17 de 25

de mayo de 2017, expedida por el **Hospital Materno Infantil “José Domingo de Obaldía”**, a través de la cual se confirmó el acto original acusado. Con posterioridad, el actor interpuso un recurso de apelación, el que fue rechazado por improcedente, por el Patronato del citado nosocomio. Esa resolución le fue notificada al accionante el **15 de junio de 2017**, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 550 a 553 del expediente administrativo y 11 a 14 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 11 de octubre de 2017, **Lorenzo Anel Miranda Centeno**, por conducto de su apoderado judicial, se presentó ante la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución 024-17 de 11 de abril de 2017, y que como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que lo reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios y demás prestaciones económicas que haya dejado de percibir desde el momento de su destitución, hasta la fecha en que se haga efectivo su reintegro (Cfr. fojas 2-3 del expediente judicial).

II. Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción.

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de **Lorenzo Anel Miranda Centeno** manifiesta que su mandante laboró durante diecisiete (17) años en el **Hospital Materno Infantil José Domingo de Obaldía**, y hasta el momento de su destitución había demostrado competencia y aptitud en el desempeño de sus funciones. (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Indicada que su mandante, desde hace siete años había sido asignado al Departamento de Docencia e Investigación, a cargo del Doctor Alcibiades Batista, en donde ejercía funciones de Analista de Capacitación, por lo que ya no trabajaba directamente con el Departamento de Recursos Humanos, esto tomando en consideración que durante dos periodos se mantuvo en el cargo de Presidente y Representante legal de la Asociación de Empleados del **Hospital Materno Infantil José Domingo de Obaldía**, por lo que el Jefe de Recursos Humanos de aquel momento

optó por ubicarlo en un sitio en donde sus funciones no se vieran afectadas por situaciones de conflicto de intereses, en virtud que como dirigente tenía que mediar e intervenir en las discrepancias laborales que surgen a diario con los trabajadores (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En atención a lo expuesto, alega el abogado de **Lorenzo Anel Miranda Centeno** que el artículo 185 del Texto Único de Ley 9 de 1994, ha sido violado en forma directa, pues el principio de legalidad se ha obviado mediante la vulneración de la función garantizadora y sistematizadora de la norma, ya que en la Resolución 24 de 11 de abril de 2017, objeto de reparo, se procedió a aplicar al actor el reglamento interno de personal del **Hospital Materno Infantil "José Domingo de Obaldía"**, el que al ser confrontado con la misma causal de destitución directa en el Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa, se observa un error al no aplicar la norma correcta a un funcionario que por su condición de dirigente gremial está dotado y amparado por un fuero gremial establecido en la Ley (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

El apoderado judicial también aduce que el procedimiento administrativo general ha sido vulnerado, ya que se omitió aplicar los principios que permiten garantizar la efectividad y oportuna realización de la función administrativa, con apego al debido proceso legal y plena objetividad, al no sustentar la medida de destitución directa en la Ley de Carrera Administrativa, ya que esta tiene más rango o jerarquía legal que el Reglamento Interno de Personal del Hospital Materno Infantil, el cual no puede estar por encima de una Ley Especial, pues aquella ordena que a los funcionarios dotados con fuero gremial no se les puede destituir de forma distinta a la prevista en la referida Ley (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Una vez, realizado un recuento del sustento del recurrente para sustentar que se declare ilegal la Resolución 24-17 de 11 de abril de 2017, es oportuno señalar que mediante Nota DM/1744/17 de 17 de noviembre de 2017, la Dirección Médica

General del Hospital Materno Infantil José Domingo de Obaldía en su informe de conducta, señaló entre otras cosas la siguiente:

“La Oficina de Recursos Humanos del Hospital José Domingo De Obaldía, abrió proceso disciplinario, al funcionario Lorenzo Anel Miranda Centeno, con cédula de identidad personal 4-710-2328, mediante Resolución No. 02-17, fechada 25 de enero de 2017, luego que éste desobedeciera la decisión adoptada por la Jefa de dicha Oficina, para reubicarlo nuevamente dentro de Recursos Humanos, reflejando con ello una conducta que se enmarca dentro de las PROHIBICIONES establecidas por el Reglamento Interno del Ministerio de Salud, adoptado por este complejo hospitalario, específicamente en su artículo 95, numeral 18, que reza:

‘Desobedecer los fallos judiciales, los laudos arbitrales y las decisiones administrativas provenientes de las autoridades competentes respectivas’
... (Cfr. fojas 26 y 27 del expediente judicial).

Que a la fecha de la emisión de la presente Resolución, el funcionario LORENZO ANEL MIRANDA CENTENO, continua en desobediencia de la orden emitida por la Oficina de Recursos Humanos, de reubicación en dicha oficina, por ende manteniendo la misma conducta que establece el Reglamento interno como una de las prohibiciones al servidor público, tal como se refleja en los registros de marcación e informes secretariales elaborados a diario por la Oficina de Recursos Humanos, comunicando que el funcionario sigue sin presentarse a esta oficina...”

...(Cfr. fojas 26 y 27 del expediente judicial).

En el referido informe se indicaba, además, que en lo concerniente al manejo de recurso humano, el Patronato del Hospital Materno Infantil “José Domingo De Obaldía, aprobó mediante Resolución de 27 de julio de 2001, adoptar el reglamento interno del Ministerio de Salud, al indicar:

“Artículo 4: DEL OBJETIVO DEL REGLAMENTO INTERNO. El presente Reglamento Interno tiene por objetivo facilitar una administración coherente y eficiente del recurso humano, a través de un conjunto de prácticas y normas aplicables a todos los servidores del Ministerio de Salud, con motivo de la relación laboral.”

“Artículo 5: DEL CAMPO DE APLICACIÓN DEL REGLAMENTO INTERNO. Todo aquel que acepte desempeñar un cargo en el Ministerio de Salud, por nombramiento o por contratación quedará sujeto al

cumplimiento de las disposiciones y procedimientos establecidos en el Reglamento Interno.”

Partiendo de este punto, el acto administrativo atacado se fundamenta en un proceso disciplinario llevado por el hospital, de conformidad (sic) los parámetros legales que norman el tema, dentro del cual se demuestra fehacientemente que MIRANDA CENTENO, incurre en una PROHIBICIÓN contemplada en el Reglamento Interno adoptado por esta institución...

...

Conviene recalcar, que la conducta en mención fue desobediencia permanente de Miranda Centeno, en cumplir con el contenido de la nota RH-046-17, suscrita por la Jefatura de Recursos Humanos y a su vez, Jefe Inmediato de MIRANDA CENTENO, por conducto de la Dirección Médica, sobre la decisión de su reubicación dentro del área de trabajo”.

...

Hacemos énfasis en lo inaceptable desde toda perspectiva, de tolerar conductas que distan totalmente del deber del servidor público, en cuanto al acatamiento de decisiones que emita una autoridad dentro de la organización, toda vez que esto se califica como una PROHIBICIÓN en el Reglamento Interno, que es sancionado con la destitución, por ser la primera vez, ya que es tipificada como una falta de máxima gravedad” (Cfr. fojas 28 a 32 del expediente judicial).

III. Reiteración de 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 la Vista 072 de 24 de enero de 2018, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observa que los cargos de ilegalidad expresados por el demandante, carecen de sustento, ya que a pesar que el recurrente alega que supuestamente tiene un fuero laboral, esto no garantiza una estabilidad perpetúa en el cargo, puesto que todo servidor público tiene que cumplir con deberes y obligaciones exigidos por la institución. En efecto, el hecho de supuestamente formar parte de un gremio, no garantiza que el recurrente sea **inamovible del cargo que desempeñaba**, aunado al hecho que tal como lo señala el informe de conducta de la institución demandada, **Lorenzo Anel Miranda Centeno, no aportó documentación que**

acreditara el fuero gremial alegado en el presente proceso (Cfr. foja 60 del expediente judicial).

Bajo el mismo criterio, resulta pertinente añadir que el recurrente no ingresó a la institución siguiendo las normas de reclutamiento y selección, por lo tanto, no gozaba del derecho a la estabilidad, toda vez que el cargo que el recurrente ocupaba era el de **Analista de Personal**; es decir de libre nombramiento y remoción.

En este punto, debemos señalar que la Ley 12 de 12 de enero de 2001, que reorganiza el Patronato del Hospital Materno Infantil José Domingo de Obaldía, para quien trabajaba el demandante, dispone la emisión de un reglamento general y un manual de cargos y funciones del Patronato, en su artículo 20, al señalar lo siguiente:

"Artículo 20. Todo lo concerniente a la organización interna del Hospital Materno Infantil José Domingo de Obaldía y al funcionamiento del Patronato, se regulará por la presente Ley y su Reglamento Interno." (Cfr. fojas 50 a 65 del expediente administrativo).

Al respecto, la Ley 9 de 1994, señala que "La Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados, y se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales."

Dentro del contexto anteriormente expresado, es importante destacar que tal como se expuso en el informe de conducta el Patronato del **Hospital Materno Infantil "José Domingo de Obaldía"**, aprobó mediante Resolución s/n del 27 de julio de 2001, adoptar el "Reglamento Interno del Ministerio de Salud" y en base a este reglamento interno se le abrió un proceso a Lorenzo Anel Miranda Centeno.

Al respecto, el actor señala que el presente proceso debió tramitarse en atención a la Ley de Carrera Administrativa, sin embargo debe tenerse en cuenta que la entidad demandada mantiene una Ley especial, como lo es la Ley 12 de 12 de enero de 2001, con su respectiva reglamentación.

Por lo tanto, es inadmisibile la tesis planteada por el recurrente, quien alega que el reglamento interno del Ministerio de Salud, adoptado por el del **Hospital Materno Infantil “José Domingo de Obaldía”**, no era viable, pues tal como se observa, el respectivo centro hospitalario, adoptó regirse por el reglamento interno del Ministerio de Salud.

Dentro del contexto anteriormente expresado, a Lorenzo Anel Miranda Centeno, se le abrió un proceso disciplinario con fundamento en Reglamento Interno del Ministerio de Salud, el cual fue adoptado con la finalidad de constituir una herramienta de apoyo administrativo en el ámbito del personal.

Cabe agregar que dentro del proceso disciplinario, ni en el libelo de la demanda, el recurrente ha aportado ningún documento que certifique que su representado formará parte de alguna carrera pública, razón por lo cual, resulta viable que la administración procediera a ejecutar su destitución conforme a la infracción en el artículo 95, numeral 18 del Reglamento Interno, veamos:

“Artículo 95: **DE LAS PROHIBICIONES**. Con el fin de garantizar la buena marcha de la institución, el logro de sus objetivos y el efectivo ejercicio de los derechos mencionados, queda prohibido al servidor público:

...
18. Desobedecer los fallos judiciales, los laudos arbitrales y **las decisiones administrativas provenientes de las autoridades competentes respectivas**” (El resaltado es nuestro).

Al incurrir en dicha conducta observamos que la entidad demandada señaló, que el actor incurrió en la falta administrativa contemplada en el artículo 102, numeral 15 en la cual se tipifican las **faltas de máxima gravedad**. La norma en referencia indica:

“**Artículo 102**. De la Tipificación de las faltas. Para determinar las conductas que constituyen faltas administrativas se aplicaran los criterios del cuadro siguiente para orientar la calificación de la gravedad de las faltas así como la sanción que le corresponda.

...
15. Desobedecer los fallos judiciales, laudos arbitrales y las decisiones administrativas

provenientes de las autoridades competentes respectivas.”

Con base a todos estos razonamientos, el referido nosocomio, consideró que el actor incurrió en la falta máxima de gravedad establecida en el inciso 15 del artículo 102 del citado reglamento interno, el cual precisa que la primera vez en que se incurra en una falta de máxima gravedad, trae como consecuencia la destitución.

Dentro del expediente administrativo, consta un “Informe de Institución” cronológico del **Hospital Materno Infantil José Domingo de Obaldía**, con fecha de 25 de enero de 2017, a través del cual se realiza un recuento de todas las acciones que llevó a esta entidad al abrir un proceso disciplinario al señor Lorenzo Miranda Centeno por desobedecer las decisiones administrativas adoptadas por la jefatura, que concluyó con la destitución del prenombrado, entre los puntos más relevantes se puede observar lo siguiente:

“ Posteriormente, para el 12 de noviembre de 2015, esta jefatura tuvo conocimiento de la omisión de responsabilidades del señor Miranda, en la División de Docencia, a través de Informe de auditoría N°08-AÑO 2015UAI-H.M.I.J.D.D.O, lo que fue debidamente investigado y demostrado, procediendo a la ejecución de la amonestación correspondiente.

En razón de lo anterior, esta Oficina a través de la Nota R.H-0040-16 de 22 de enero de 2016, giro instrucciones hacia el colaborador Lorenzo Miranda, para que a partir de dicha fecha hiciera entrega de informes de tareas realizadas de forma quincenal, asignación esta que fue cumplida únicamente para el mes de marzo de 2016, sin recibir justificación alguna del porqué no siguió presentando dichos informes, por lo que esta oficina procedió a levantar los procesos disciplinarios por desobedecer las instrucciones impartidas.

Considerando las constantes desavenencias de este funcionario, esta Jefatura tomó la decisión, a través de Nota N° R.H-046-17 de 23 de enero de 2017, de reubicar nuevamente al señor Lorenzo Anel Miranda dentro de la Oficina de Recursos Humanos, para que el mismo pasará a realizar sus funciones como Analista de Personal, cargo que actualmente ostenta, sin embargo a la fecha el señor Miranda se ha rehusado a cumplir con esta disposición.” (Cfr. foja 486 del expediente administrativo)

En el caso que ocupa nuestra atención es evidente, tal como se sustenta en el expediente administrativo, que al señor Lorenzo Miranda Centeno, antes de iniciarle el proceso disciplinario que finalizó con su destitución, se le había realizado varios llamados de atención. Esto considerando, que todo servidor público está supeditado al cumplimiento de normas, en este caso, al Reglamento Interno del Ministerio de Salud, en el cual se establecen una serie de deberes, derechos y prohibiciones, que se deben cumplir. (Cfr. fojas 238 a 278 del expediente administrativo).

Por consiguiente, la entidad demandada cumplió con el principio de legalidad, que se encuentra recogido en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, que indica lo siguiente:

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición ...". (el subrayado es nuestro)

En atención a ello, es importante destacar que en el expediente administrativo, se observa que en la situación en estudio se cumplió con cada una de las etapas básicas del proceso administrativo sancionador, a saber: la fase de acusación o formulación de los cargos, el momento de los descargos o defensa frente a la acusación, el periodo de pruebas y la etapa de la decisión de fondo de la causa, por lo tanto, el **Hospital Materno Infantil "José Domingo de Obaldía"** garantizó al actor el respeto del debido proceso.

En este contexto y tal como se desprende dentro del expediente administrativo, el **referido nosocomio**, destituye a **Lorenzo Anel Miranda Centeno**,

luego de abrirle un proceso disciplinario, en el cual se comprobó que el mismo había cometido una falta de máxima gravedad.

En cuanto al reclamo que hace el recurrente 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 **Lorenzo Anel Miranda Centeno**, 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).

IV. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la escasa efectividad de los medios ensayados por el 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 138 de 13 de abril de 2018, se admitieron como pruebas documentales del demandante, los siguientes documentos:

a) La Resolución 024-17 de 11 de abril de 2017, emitida por el Director Médico General del Hospital Materno infantil “José Domingo de Obaldía”; b) La Resolución 450 de 17 de julio de 2017, emitida por la Junta Directiva del Patronato Materno Infantil “José Domingo de Obaldía”; c) Memorial con fecha de recibido 6 octubre de 2017 (Cfr. fojas 9-10; 11-14 y 15).

De igual manera, se admitió como prueba documental el expediente administrativo de Lorenzo Anel Miranda, aducido por la Procuraduría de la administración, el cual reposa en la Secretaría de la Sala Tercera.

De las constancias procesales, se desprende que las pruebas admitidas no logran acreditar lo señalado por el apoderado judicial de Lorenzo Anel Miranda en sustento de su pretensión, de ahí que este Despacho estima que el demandante no asumió en forma alguna 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 la Sala Tercera).

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 deben 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 Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (La negrilla es nuestra).

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 el apoderado judicial de **Lorenzo Anel miranda Centeno**, es por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución** la Resolución 024-17 de 11 de abril de 2017, emitida por el Director Médico General del **Hospital Materno Infantil José Domingo de Obaldía**, su acto confirmatorio, y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones del actor.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaría General

Expediente 742-17