

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1151

Panamá, 21 de octubre de 2016

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

La firma forense BC&D Abogados, actuando en representación de **Ana María Ramos**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 001 del 15 de diciembre de 2015, dictada por la **Dirección Regional de Salud de Panamá Este del Ministerio de Salud**, el 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 los que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

Octavo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 31-34 del expediente judicial).

Décimo Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 23 y 24 del expediente judicial).

Décimo Segundo: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Décimo Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 25 y 26 del expediente judicial).

Décimo Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

La firma forense que representa a la demandante aduce que el acto administrativo cuya declaratoria de nulidad solicita infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 168 de la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, que aprueba el Código Sanitario que resalta que para los efectos de supervigilancia profesional, moral y administrativa general, existirá una sección de enfermería en la Dirección de Salud Pública, bajo el control del Consejo Técnico de Salud Pública (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

B. Los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, que reglamenta la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, los cuales señalan que la aplicación de una sanción disciplinaria deberá ser el resultado final de un procedimiento administrativo donde se hayan investigado los hechos y, de igual manera señala que no se aplicarán sanciones disciplinarias en los casos en que la actuación del servidor público se haya enmarcado en el cumplimiento de los deberes y en el ejercicio de los derechos que le hayan sido reconocidos en la Ley, ese Decreto y demás reglamentaciones (Cfr. foja 13 y 15 del expediente judicial).

C. El Manual de Operaciones de Funciones, Nivel Operativo-Ejecutivo, de la Dirección General de Salud, instituido por la Resolución 1143 de 9 de diciembre de 2011, publicado en la Gaceta Oficial 27005 de 30 de marzo de 2012, que señala que el Departamento de Enfermería depende jerárquicamente de la Sub Dirección de Salud de la Población (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

D. El Manual Institucional de Clases Ocupacionales para el cargo de Enfermera Jefe Superior, aprobado por la Dirección General de Carrera Administrativa que señala lo referente al resumen de tareas en la profesión de enfermería, la descripción del Trabajo y la naturaleza de las tareas (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

E. Los artículos 10, 92 (numeral 8), 93 (numeral 1) y 103 de la Resolución Administrativa 026-REC./HUM./DAL de 19 de marzo de 2001, que establece los canales de comunicación; los deberes y los derechos de los servidores públicos; y de la investigación que procede a la aplicación de sanciones disciplinarias, y que además en su párrafo señala que las copias de los documentos de la investigación realizada, como de los documentos mediante los cuales se establezca las sanciones disciplinarias, se registrarán y archivarán en el expediente del servidor (Cfr. fojas 10-12 y 14 del expediente judicial).

F. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establecen los principios que informan el procedimiento administrativo general (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

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

Según las constancias procesales, mediante la Resolución 001 de 15 de diciembre de 2015, emitida por la Dirección Regional de Salud de Panamá Este del Ministerio de Salud, se le impuso una sanción disciplinaria a **Ana María Ramos Martínez**, quien ocupa el cargo de Jefa Regional de Enfermería, en esa entidad de salud (Cfr. foja 23 y 24 del expediente judicial).

El acto antes descrito fue objeto de un recurso de reconsideración interpuesto por la actora; impugnación que fue decidida por la Dirección Médica Regional de Panamá Este del Ministerio de Salud por medio de la Resolución 002 del 21 de diciembre de 2015, la cual mantuvo en todas sus partes la resolución original, la cual le fue notificada a la interesada el 22 de diciembre de 2015 (Cfr. fojas 25 y 26 del expediente judicial).

Posteriormente, la apoderada judicial de la demandante interpuso la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, el 22 de

febrero de 2016, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución que le impone una sanción disciplinaria, así como los actos administrativos que la confirman; y que, como consecuencia de tal declaratoria, se retiren todos los documentos en los que haga referencia a que se le amonestó por escrito, se le dé una disculpa pública por parte de la institución y se le pague una indemnización como consecuencia del daño moral causado a su persona (Cfr. fojas 2 y 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de la actora manifiesta que el acto acusado se dictó con omisión absoluta de los trámites fundamentales que conllevan el principio del debido proceso legal; que el cargo de Enfermera en general y, específicamente, de Enfermera Jefe Superior que trabaja en la Regional de Salud, pertenece al Departamento de Enfermería, el cual se desempeña a un nivel Operativo-Ejecutivo dentro de la Regional de Salud, por lo que el Director de este Centro no es el superior jerárquico (Cfr. fojas 6-8 del expediente judicial).

En igual sentido, señala la actora que en cuanto a las tareas asignadas a su cargo, claramente se encuentran la asignación, coordinación, programación y distribución del personal bajo su supervisión; y, por ende, la comunicación de las asignaciones de las enfermeras a los Directores de los Centros de Salud de Panamá Este, tal como se ha realizado los últimos diez (10) años que llevaba en el cargo, sin necesidad que dichas comunicaciones tengan que emitirse por conducto de la Dirección Regional (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

De igual manera, agrega que la amonestación escrita que se le impuso se realizó ignorando el hecho que las actividades por las cuales fue sancionada eran precisamente parte de las funciones atribuidas a su cargo, tal como lo indica el Manual Institucional de Clases Ocupacionales, para el cargo de Enfermera Jefe Superior (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Luego de examinar los anteriores argumentos, esta Procuraduría observa que las normas invocadas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, por lo que las

analizaremos de manera conjunta, advirtiéndole que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a la demandante**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

A. Antecedentes

De las constancias procesales sobre los hechos que se discuten en el proceso, se desprende lo siguiente:

“...la Dirección Regional de Salud de Panamá Este emite Circular 02 del 5 de septiembre de 2014, dirigida y en conocimiento de Directores Médicos, Coordinadores y Jefes de Departamentos, donde se establece ‘...que todas las notas que salen de la Institución de salud, deben llevar el conducto de la Dirección o Subdirección Médica’. Lo anterior a fin de llevar el control de las comunicaciones y correspondencias a lo externo de la Dirección Regional.

Que a pesar de esta instrucción, la Licenciada Ana María Ramos Martínez, emite diversas notas de cambios de personal dirigidas a los Directores Médicos de instalaciones de salud adscritas a la Dirección regional, sin el conducto claramente establecido, desobedeciendo órdenes directas impartidas.” (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

B. Procedimiento Disciplinario.

De los documentos que constan en Autos, se desprende que a la señora **Ana María Ramos** se le adelantó una investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos producto de una falta administrativa en la que incurrió dicha funcionaria (Cfr. foja 23 y 24 del expediente judicial), veamos:

“Que el Proceso Administrativo Disciplinario aplicado a la Licda. Ana María Ramos Martínez, cumple con el debido proceso toda vez que en orden cronológico se realizaron las siguientes acciones, lo cual consta en el expediente de personal de la funcionaria:

...

- Nota Número 292/DRH/RSPE del 30 de noviembre de 2015, en donde siguiendo el Procedimiento administrativo disciplinario, contemplado en el Decreto Ejecutivo 222 de 1997, la Jefa Regional de Recursos Humanos, le informa a la Licda. Ana María Ramos Martínez, que se inició un proceso disciplinario en su contra, cuya debida recepción por parte de la funcionaria, se dio el día 1° de diciembre de 2015 a las 11:05 de la mañana.

- Nota 307-2015/DE/SRSPE del 3 de diciembre de 2015, en donde la Licda. Ana María Ramos Martínez, presenta sus descargos.
- Nota 280/SRSPE/RRHH/15 del 11 de diciembre de 2015, en donde a manera de conclusión de la fase de investigación y recomendación, el Departamento de Recursos Humanos, recomendó la imposición de la sanción de Amonestación Escrita, al considerar probada la comisión de la falta administrativa al verificar la emisión de las Notas sin que contaran con la autorización de la Dirección Regional de Salud.” (Cfr. foja 48 del expediente judicial)

De igual manera, este Despacho observa que la actora no cumplió con las instrucciones impartidas por parte de la Doctora Yilany Bernardo Directora Regional de Panamá Este, al desconocer el orden jerárquico establecido en el Reglamento Interno, específicamente en lo siguiente:

“ARTÍCULO 10: DE LOS CANALES DE COMUNICACIÓN. El canal regular de comunicación entre la autoridad nominadora y las diferentes unidades administrativas de mando superior será a través de sus respectivos directores. La comunicación entre estos últimos y los subalternos será a través de los jefes de unidades administrativas de mando medio (Jefes de departamento).”

“ARTÍCULO 92: DE LOS DEBERES. Son deberes de los servidores públicos en general los siguientes:

...

8. Acatar las órdenes e instrucciones emanadas de los superiores que dirijan o supervisen las actividades del servicio correspondiente, siempre y cuando no contradigan los procedimientos establecidos en la Ley y, no atenten contra su honra y dignidad.

...” (Cfr. foja 27 del expediente judicial)

Lo anterior, trajo como consecuencia que la Oficina Institucional de Recursos Humanos le iniciara un procedimiento disciplinario que dio como resultado la sanción de amonestación escrita por infringir los artículos 10 y 92 (numeral 8) del Reglamento Interno del Ministerio de Salud (Resolución 026-REC./HUM./DAL de 19 de marzo de 2001) ya citados (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

Por otra parte, en el informe de conducta se detalló lo siguiente:

“... ”

- Que en ningún momento se modificaron los procedimientos internos y las asignaciones de funciones legalmente establecidas de la Licda. Ana María Ramos Martínez, como se alega en el punto noveno de la Demanda interpuesta, donde se menciona que ‘el Departamento de Enfermería tiene autonomía administrativa tal como lo establece el Código sanitario’, el cual se refiere a supervigilancia y no al incumplimiento de normas e instrucciones dadas en estricto derecho por sus jerárquicos.

- Que la Demanda expresa, en el punto cuarto, que indica que las notas emitidas por la funcionaria demandante se emiten ‘como lo realizado’. Sin embargo esto no implica que esté bien ni tampoco justifica que no se dé cumplimiento a una orden directamente impartida en base a lo que establecen las normas citadas en los antecedentes.

- Que el Formulario Número 2 (Solicitud de Imposición de Sanción), fechado 27 de noviembre de 2015, como su nombre lo indica, es una solicitud, no una sanción propiamente dicha, como se pretende establecer en la Demanda interpuesta, a partir de la tercera línea de la página 17.

- Que en el trámite del proceso disciplinario demandado, la Licenciada Ana María Ramos Martínez, **se ausentó de las oficinas regionales, no informó a la Dirección Regional su localización y además no respondió a las llamadas telefónicas ni a mensajes de texto enviados a su teléfono celular**. Esto motivó que, con el fin de cumplir con el debido proceso, se tuviera que proceder a la entrega el día 15 de diciembre de 2015 a la Secretaría del Departamento de Enfermería de la Región de Salud de Panamá Este, de la Resolución 001 del 15 de diciembre de 2015 en un sobre sellado y con nota adjunta donde consta la entrega de la misma, ya que se debió dar cumplimiento al plazo estipulado que señala que se debe emitir la resolución motivada dentro de dos (2) días hábiles siguientes al recibo del informe y que la sanción será efectiva una vez quede ejecutoriada la resolución, siendo ésta la fecha en que vencía el plazo señalado.

- Que posterior a esto, la Lcda. Ana María Martínez, sigue eludiendo la notificación, por lo que se emite la Nota 217/DMR/2015 del 21 de diciembre de 2015, dirigida a la funcionaria, con constancia de recibido, y en la que expresa: ‘La presente es para manifestarle el interés de reunirnos con usted, desde el martes 15 de diciembre del año en curso, para poder ubicarla, puesto que desconocemos sus actividades, solicitamos formalmente constancia física de las mismas, desde el 15 de diciembre hasta la fecha...’. Cabe señalar que hasta la fecha no se nos había remitido la información.

- Que finalmente la Licda. Ana María Ramos Martínez, cuando acude a laborar a las oficinas de la sede Regional de Panamá Este, es solicitada ante nuestro despacho, en donde finalmente se le notifica personalmente el 22 de diciembre de 2015, de la Resolución 001 del 15 de diciembre de 2015. Cabe destacar, que a pesar de que la Licda. Ana María Ramos Martínez, no había atendido a la solicitud formal de reunión expuesta en el punto anterior, sí había podido presentar a la recepción de la Dirección Regional, su Recurso de Reconsideración y Apelación en Subsidio. Es por esto, que el mismo día 22 de diciembre de 2015, se le notifica personalmente la Resolución 002 del 21 de diciembre de 2015, negándole el Recurso de Reconsideración.

- Que tenemos constancias de reiteradas solicitudes y quejas recibidas en la Dirección Regional, por parte del personal de enfermería de la Región de Salud de Panamá Este y de los Directores Médicos de los Centros de Salud, en cuanto a la distribución no equitativa de los turnos extras y a la constante rotación de personal de enfermería sin el conducto de la Dirección Regional, respectivamente, por lo que con las facultades que nos enviste la ley, como Dirección Médica Regional tuvimos que intervenir, sólo en la organización de los turnos extras y en el reitero a la Licda. Ana María Ramos Martínez, de realizar los cambios de personal y por ende, las notas dirigidas a los Directores Médicos de los Centros de Salud, con el debido conducto de la Dirección Regional. Es evidente que SE FALTA A LA VERDAD en lo expuesto en el punto sexto de la Demanda interpuesta, donde se expresa que la ‘Directora Médica Encargada, se tomó la atribución de coordinar el recurso humano de enfermería, distribuir al personal en los diferentes servicios, planificar y programar permanentemente las actividades y tareas de las enfermeras de los centros de salud...’, lo cual es tarea imposible de lograr desde la Dirección Regional.

- Que igualmente SE FALTA A LA VERDAD en el punto décimo cuarto de la demanda interpuesta, el cual intenta justificar la solicitud de indemnización por supuesto daño moral, al indicar que la Licda. Ana María Ramos Martínez tiene ‘una hoja de vida limpia, lo que ha generado un agravio en su vida profesional dentro y fuera de la institución, y en su vida personal’. Lamentablemente, en el expediente de personal de la Licda. Ramos Martínez en el Departamento de Recursos Humanos de la Región de Salud de Panamá Este, constan dos advertencias del tenor siguiente:

- Nota 222-08 DM-RSPE del 8 de julio de 2008, de la entonces Directora Regional de Panamá Este que indica ‘En diferentes ocasiones se le ha exhortado que respete las líneas de autoridad y vemos que hace caso omiso desafiando toda autoridad... donde dirige una nota a la Directora del centro de salud de Cerro Azul, asignado a la licenciada Carmen Marengo a este Centro de Salud, sin nuestro conducto ni autorización y ni siquiera

nos envía una copia de la nota'. Citado lo anterior, observamos la conducta a la cual por la (sic) que ha sido sancionada en esta ocasión;

➤ Nota 074/ST/2010 del 1 de junio de 2010, del entonces Director Regional de Panamá Este que indica: 'Tengo a bien informarle que según el reglamento Interno del Ministerio de salud... está en la obligación de Registrar su asistencia, por lo cual le solicitamos cumpla con las disposiciones...'

- Que SE FALTA A LA VERDAD nuevamente en el punto décimo cuarto de la demanda interpuesta, puesto que la Licda. Ana María Ramos Martínez nunca ha dejado de gozar del desempeño pleno de las funciones inherentes a su cargo, puesto que sólo se realizó la Programación de Turnos Extras del personal de enfermería, por parte de la Dirección Médica Regional de Panamá Este durante los meses de enero y febrero de 2016, esto motivado por la observación de múltiples irregularidades en cuanto al manejo del personal de enfermería y a la asignación de los turnos extras de dicho personal, donde claramente se ve favorecida la Licda. Ana María Ramos Martínez, por lo que cumplimos con el rol de supervisión y además ser garantes del debido funcionamiento de la Región de Salud de Panamá Este, como la ley nos faculta.

- Que gran parte de las conductas irregulares efectuadas por la funcionaria, están descritos en el 'Informe de Situación de Personal de Enfermería e incumplimiento de Directrices Regionales, por parte de la Jefa Regional de Enfermería / Licda. Ana María Ramos Martínez', presentado el 16 de noviembre de 2015, ante la Dirección General de Salud y remitido además al ministro, Viceministro, secretario General, Directora Nacional de Recursos Humanos y Director Nacional de asesoría Legal del Ministerio de salud.

- Que al momento de realizar este informe, se verifica que se encuentra en el expediente de personal de la Licda. Ana María Ramos Martínez, los siguientes documentos:

- Copia del Original firmado del formulario 2 del 27 de noviembre de 2015 (el original sólo lo tiene la funcionaria, como lo menciona en el punto séptimo de la demanda interpuesta).

- Original de la Nota 292/DRH/RSPE del 30 de noviembre de 2015.

- Original de la Nota 307-2015/DE/SRSPE del 3 de diciembre de 2015.

- Original de la Nota 280/SRPE/RRHH/15 del 11 de diciembre de 2015.

...” (Cfr. fojas 49, 50 y 51 del expediente judicial).

Lo expuesto, nos lleva a concluir que no se han infringido ninguna de las disposiciones invocadas en la demanda.

Finalmente, con respecto a la solicitud que hace **la actora** para que la Sala Tercera declare a la institución de salud como responsable por el supuesto daño moral ocasionado por la emisión del acto administrativo impugnado, esta Procuraduría advierte que en el sentido de la determinación de posibles daños y perjuicios **es un elemento característico propio de los procesos contencioso administrativos de indemnización o reparación directa y no de los de plena jurisdicción**, sin que pueda incluirse en esta última la reclamación de una compensación económica, por lo que tal pretensión debe ser desestimada por ese Tribunal.

En relación con lo expresado en el párrafo que antecede, resulta pertinente traer a colación lo señalado por la Sala Tercera en el Auto de 12 de septiembre de 2006, cuando al referirse a una solicitud de indemnización formulada en un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción indicó lo siguiente:

“...
En definitiva, la Sala se ve precisada a concluir con lo siguiente:... 3. **La pretensión de indemnización señalada por el petente, corresponde a un recurso legal distinto al de plena jurisdicción, que puede claramente ser reclamado a través de la vía correspondiente.**

...
En cuanto a esto último, como ya se dijo, la justicia contencioso administrativa contempla una serie de recursos legales con los cuales los administrados pueden acceder a ella, en busca del restablecimiento de sus derechos, dentro de ellas podemos mencionar con relación al asunto en comento, que **‘con la llamada demanda de reparación directa o reparación de daños y perjuicios que busca precisamente reparar los daños y perjuicios causados por alguno de estos mecanismos...’** (ibidem. pág. 102). De manera pues, que es por medio de estos tipos de demandas contempladas en los numerales 8, 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial que el administrado debe acceder a la justicia para lograr un control efectivo sobre la responsabilidad de los actos y demás formas de actividad administrativa que exigen pues, la responsabilidad extracontractual del Estado, y **no así por intermedio del recurso de plena jurisdicción.**

...” (La negrilla es nuestra).

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 001 del 15 de diciembre de 2015**, emitida por la Dirección Médica Regional De Panamá Este y en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

IV. Pruebas:

1. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

2. Se **aduce la copia autenticada** de los siguientes documentos que se encuentran en el expediente de personal de la demandante:

- El Informe de Situación de Personal de Enfermería e incumplimiento de Directrices Regionales emitido a propósito de las irregularidades en las que incurrió la Jefa Regional de Enfermería, Licenciada Ana María Ramos Martínez, presentado el 16 de noviembre de 2015.
- El formulario 2 del 27 de noviembre de 2015.
- La Nota 307-2015/DE/SRSPE del 3 de diciembre de 2015.
- La Nota 280/SRPE/RRHH/15 del 11 de diciembre de 2015.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General