

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1801

Panamá, 25 de octubre de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

**Contestación
de la demanda.**

Expediente: 235302022.

La Licenciada María Teresa De León Núñez, actuando en nombre y representación de **Víctor Carrillo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución R-111 de 29 de diciembre de 2021, emitida por la Coordinadora del Servicio de Urgencias Generales del **Hospital San Miguel Arcángel**, su 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 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 un hecho; por tanto, se niega.

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial del demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones legales:

A) El artículo 36 de la Ley 38 de 31 de diciembre de 2000, que establece ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad competente (Cfr. foja 8 del expediente judicial);

B) El artículo 4 del Decreto Ejecutivo 330 de 8 de noviembre de 2017, que regula los turnos médicos en los establecimientos de salud y en otras áreas de atención de salud del Estado y dicta otras disposiciones, que establece que los turno médicos son voluntarios y de acuerdo a las necesidades del servicio por periodos de ocho (8) horas y seis (6) en las áreas críticas, los que serán distribuidos equitativamente, en cantidad tanto en días ordinarios, fines de semana, días festivos locales debidamente decretado por la autoridad competente, feriados nacionales o de duelo nacional, entre los médicos de cada servicio que garantizan su cobertura (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial y Gaceta Oficial Digital 28,403 de 9 de noviembre de 2017); y,

C) El artículo 182 del Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, por el cual se reglamenta la Ley 9 de 1994 de Carrera Administrativa, que señala que no se aplicaran 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, el presente Decreto y demás reglamentaciones (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial y Gaceta Oficial 23379 de 17 de septiembre de 1997).

III. Breves antecedentes del caso.

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la **Resolución R-111 de 29 de diciembre de 2021**, emitida por la Coordinadora del Servicio de Urgencias Generales del **Hospital San Miguel Arcángel**, mediante la cual se suspende por dos (2) días al servidor público **Víctor Carrillo** por "*Extralimitarse en sus funciones y por la actuación y omisión negligente de sus responsabilidades*" (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la **Resolución 010-**

2022/HSMA de 19 de enero de 2022, emitida por la Coordinadora del Servicio de Urgencias Generales del **Hospital San Miguel Arcángel del Ministerio de Salud**, a través de la cual se resolvió lo que a seguidas se cita:

“PRIMERO: RECHAZAR, el Recurso de Reconsideración presentado por el Dr. Víctor Carrillo a través de su Apoderada Legal la Licenciada María Teresa De León Núñez, contra la Resolución Administrativa N°R-111 de 29 de diciembre de 2021, en donde se le sanciona por faltas al Reglamento Interno del Ministerio de Salud, ya que el mismo se sustenta en un supuesto incumplimiento al principio de legalidad en la gestión pública.

Descartamos tal argumento ya que quien suscribe la presente Resolución Administrativa esta nombrada en esta entidad como Médico, Encargada del Servicio de Urgencias, el cual constituye una Unidad Administrativa, dentro del Nivel Operativo de la Estructura Organizativa del Hospital San Miguel Arcángel, aprobado mediante **Resolución N°675 de 27 de julio de 2020, publicada en Gaceta Oficial N°29080**.

Igualmente descartamos el argumento de la Dr. Víctor Carrillo, donde sostiene que dichos turnos asignados a su persona no cuentan con el requisito de voluntariedad que establece el Decreto Ejecutivo N°330 de 8 de noviembre de 2017, basados en el mismo Decreto Ejecutivo N°330 de 8 de noviembre de 2017, que sostiene que el estado incluyendo sus entidades autónomas tendrán la obligación de ofrecer servicios de urgencia en todo el territorio nacional de manera permanente, y dentro del artículo 4 de dicho Decreto se establece que los turnos médicos son voluntarios y de acuerdo a las necesidades del servicio, y serán distribuidos equitativamente entre los médicos de cada servicio que garantizan su cobertura.

Igualmente establece que en el caso excepcional de que no se cuente con la cantidad de médicos necesarios para dar cobertura al número total de turnos programados y se hayan agotado, **estos se asignarán equitativamente entre TODOS LOS MÉDICOS DEL SERVICIO POR EL JEFE DE SERVICIO**. Igualmente sostiene dicho Decreto en su artículo 4, numeral 3 que los médicos que desean renunciar a sus turnos deberán avisarlo con **dos meses de anticipación**.

SEGUNDO: MANTENER, la sanción de suspensión de dos (2) días del funcionario público **DR. VICTOR CARRILLO**, y considerar agotada la vía gubernativa, por las razones antes expuestas.
...” (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

Dicho pronunciamiento le fue notificado personalmente al actor a través de su apoderada judicial el **21 de enero de 2022** (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 10 de marzo de 2022, **Víctor Carrillo**, acudió a la Sala Tercera, por intermedio de su apoderada legal, la Licenciada María Teresa De León Núñez, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la **Resolución R-111 de 29 de diciembre**

de 2022, emitida por la Coordinadora del Servicio de Urgencias Generales del **Hospital San Miguel Arcángel**, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución dejar sin efecto el acto administrativo demandado, y además se ordene devolver el salario correspondiente a los dos (2) días de la suspensión de labores (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

3.1. Argumentos del demandante.

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de Víctor Carrillo señala que, su mandante fue sancionado por una autoridad que carece de competencia, lo que a su juicio produce un vicio de nulidad (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

En adición a lo anterior, indica la apoderada legal del actor, que a su mandante nunca se le consultó, ni ésta aceptó realizar los turnos extraordinarios que le fueron asignados (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Finalmente señala, que *“...el Dr. Carrillo está amparado por el derecho a la voluntariedad que reconoce el artículo 4 del decreto ejecutivo N°330 de 8 de noviembre de 2017, de lo que queda evidenciado que no es el Dr. Carrillo quien incumple el Decreto Ejecutivo, sino que es él a quien se le vulneran los derechos que le son reconocidos en este Decreto Ejecutivo No.330 de 8 de noviembre de 2017, en el cual se ampara al Dr. Carrillo, por ser un derecho previamente reconocido y de manera preexistente al hecho que motiva la sanción impuesta, por lo que no le es aplicable sanción alguna.”* (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

3.2. De la pretensión del actor y los descargos de esta Procuraduría en representación de los intereses de la entidad demandada.

Frente a los argumentos expuestos por la demandante, este Despacho procederá a analizar los cargos de infracción formulados en contra de la **Resolución R-111 de 29 de diciembre de 2021**, advirtiendo que al efectuar un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, puede concluirse que el acto administrativo objeto del presente análisis se

dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por la actora con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

3.2.1. De la falta cometida y la sanción.

Del contenido de las constancias procesales, se evidencia que la sanción que le fue aplicada a **Víctor Carrillo**, tuvo su origen en que el prenombrado no se presentó a su turno asignado el día 5 de noviembre de 2021, en el Servicio de Urgencias del Hospital San Miguel Arcángel (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Que tal como se desprende del informe de conducta remitido al Tribunal a través de la **Nota 150-2022 de 9 de septiembre de 2022**, dentro de las razones de hecho y Derecho, que utilizó la autoridad demandada para sancionar a la recurrente, señaló lo siguiente:

“Es de suma importancia recordar que el Servicio de Urgencia del Hospital San Miguel Arcángel, es un área que debe laborar las veinticuatro (24) horas al día, los siete (7) días de la semana, ofreciendo atención continua e ininterrumpida en el Distrito de San Miguelito, la Región de Salud de Panamá Norte y áreas aledañas, tal cual lo establece el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 330 de 8 de noviembre de 2017, que regula los turnos médicos en los establecimientos de salud y en otras áreas de atención de salud del Estado y dicta otras disposiciones de todos los servicios de urgencias en el territorio nacional.

...

La asignación de turnos que se realizó en el Servicio de Urgencias del Hospital San Miguel Arcángel, durante el mes de noviembre de 2021, que incluía al Dr. Víctor Carrillo, fue con el único propósito de garantizar del servicio y fue necesaria la distribución de los turnos médicos de manera equitativa entre los médicos del servicio, con el fin de asegurar la atención ininterrumpida de pacientes, por mí, en mi condición de Coordinadora del Servicio de Urgencias.

Es muy importante recalcar que si bien es cierto los turnos son voluntarios pero así mismo está claramente establecido que si existe una necesidad en el servicio, los mismos se asignarán equitativamente entre todos los médicos del servicio por el jefe del servicio y se asignarán a los médicos que se desempeñen en la instalación donde se requiere el turno y el servicio correspondiente para garantizar la prestación del servicio de manera continua y sin afectación a la población que acude a la instalación de salud, como es el caso que nos ocupa tratándose del servicio de urgencias, el cual es un área crítica con elevado grado de estrés, es decir que es responsabilidad de la autoridad nominativa incluir al personal médico de urgencias en el rol de turnos.

Igualmente es importante señalar que se consultó en varias ocasiones tanto al Dr. Víctor Carrillo, como a los otros médicos del servicio sobre su disponibilidad para la realización de los turnos, el mes de noviembre del año 2021, sin embargo al no obtener respuesta positiva de apoyo, nos vimos en

la necesidad de incluir a todos los médicos del servicio en los roles de turnos, para garantizar la atención de los pacientes.

Finalmente al no asistir el Dr. Víctor Carrillo al turno programado del día 5 de noviembre de 2021, en base a la necesidad del servicio, tal cual lo establece el Reglamento Interno del Ministerio de Salud, el médico deberá asumir las responsabilidades administrativas o legales que el hecho pueda conllevar, al ausentarse a un turno presencial sin causa debidamente justificada.

...” (El subrayado es nuestro) (Cfr. fojas 23-25 del expediente judicial).

De las constancias procesales, se evidencia que la sanción que le fue aplicada a **Víctor Carrillo** se fundamenta en los artículos 102 (numeral 28) y 92 (numeral 28) del Reglamento Interno del Ministerio de Salud, aprobado a través de la Resolución 026 REC/HUM/DAL de 19 de marzo de 2001, que establecen lo siguiente:

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

1...

16. Trabajar tiempo extraordinario cuando su superior lo solicite, cuando por siniestro ocurrido o riesgo inminente se encuentre en peligro la vida de las personas o la existencia misma del centro de trabajo.

...”

ARTÍCULO 102: DE LA TIPIFICACIÓN DE LAS FALTAS.

Para determinar las conductas que constituyan faltas administrativas se aplicarán los criterios del cuadro siguiente para orientar la calificación de la gravedad de las faltas así como la sanción que le corresponda:

...

FALTAS GRAVES

NATURALEZA DE LA FALTA. PRIMERA VEZ

...

28. Extralimitare en sus funciones y por la actuación y omisión negligente de sus responsabilidades. Suspensión de dos (2) días.

...”

En ese mismo sentido, se advierte, que la entidad demandada, dio a conocer las disposiciones en las que fundamenta sus actuaciones; entre éstas, el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificada por la Ley 23 de 2017; el Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, por el cual se reglamenta la Ley 9 de 1994 de Carrera Administrativa; y el Reglamento Interno del Ministerio de Salud, aprobado a través de la Resolución 026 REC/HUM/DAL de 19 de marzo de 2001 (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

A juicio de este Despacho, la sanción aplicada a **Víctor Carrillo**, fue proporcional y legal; ya que la misma resulta cónsona con la falta cometida y la autoridad demandada **cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar esa medida.**

Igualmente, se le respetaron las garantías del debido proceso y el derecho de defensa, tal como consta, ya que el **actor a través de su apoderada legal, tuvo la oportunidad de presentar sus descargos** a través del recurso de reconsideración en contra del acto impugnado, así como las pruebas que considerara necesarias.

3.2.2. Sobre la competencia.

De igual manera, contrario a lo erróneamente afirmado por el accionante, en el sentido que la autoridad carece de competencia para aplicar la sanción, lo que a su juicio produce un vicio de nulidad, debemos advertir de las evidencias procesales que reposan en el expediente judicial, la **Coordinadora del Servicio de Urgencias del Hospital San Miguel Arcángel, cargo que se encuentra establecido dentro del Organigrama y Estructura de ese nosocomio, tiene dentro de sus funciones la asignación de roles de turnos extraordinarios en el servicio, para garantizar la atención continua e ininterrumpida y según la necesidad del servicio** (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

En este contexto estimamos que no existe vicio de nulidad, ya que la sanción de la cual se hizo acreedor **Víctor Carrillo**, se encuentra comprendida, en las condiciones preestablecidas en las normas reglamentarias antes citadas, **y que su superior jerárquico; es decir, la Coordinadora del Servicio de Urgencias del Hospital San Miguel Arcángel, podía aplicar la suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo por la comisión de una falta grave, como ocurrió en el presente caso, tal como lo establece el literal c del 98 del Reglamento Interno del Ministerio de Salud, aprobado a través de la Resolución 026 REC/HUM/DAL de 19 de marzo de 2001, cuyo texto es el siguiente:**

“ARTICULO 98: DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS. Las sanciones que se aplicarán por la comisión de una falta administrativa son las siguientes:

a) ...

c). **Suspensión: consiste en la suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo que aplica el superior inmediato al servidor público por**

reincidencia en faltas o **la comisión de una falta grave. La sanción debe ser formalizada por resolución.**

..." (El destacado y subrayado es nuestro).

Por tanto, en el expediente judicial puede constatarse que en la esfera administrativa, se motivó en debida forma y se consignaron las razones por las cuales se aplicó la sanción a la actora, observando los presupuestos establecidos en las normas legales y reglamentarias citadas, así mismo se realiza la debida explicación jurídica acerca de las razones que llevaron a la autoridad nominadora a tomar la acción disciplinaria; y por la otra, se señalan los motivos fácticos y jurídicos que apoyan la decisión, con fundamento en el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificada por la Ley 23 de 2017; el Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, por el cual se reglamenta la Ley 9 de 1994 de Carrera Administrativa; y el Reglamento Interno del Ministerio de Salud, aprobado a través de la Resolución 026 REC/HUM/DAL de 19 de marzo de 2001 (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

En este marco, es importante anotar que al recurrente **se le respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa, tal como consta en el expediente judicial.**

Adicionalmente, resaltamos que el hoy demandante tuvo pleno acceso en la vía gubernativa a la tutela de todos sus derechos; toda vez que, emitida la resolución objeto de reparo, pudo presentar un recurso de reconsideración en su contra, tal como lo establece el artículo 166 de la Ley 38 de 2000, mismo que fue decidido mediante la Resolución 010-2022/HSMA de 19 de enero de 2022, y le dio la oportunidad de acudir a la vía jurisdiccional a presentar la demanda que hoy ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL Resolución R-111 de 29 de diciembre de 2021, emitida por la Coordinadora del Servicio de Urgencias Generales del Hospital San Miguel Arcángel**, y en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

IV. Pruebas:

4.1. Pruebas de informe solicitadas por el actor.

Este Despacho **objetas las tres (3) pruebas de informe** propuestas por el demandante en su libelo; toda vez que, si el actor pretendía incorporar las mismas al proceso previo a su desenlace, **debían ser peticionadas por él ante la respectiva entidad de manera oportuna**, recurriendo para tal fin a la presentación de memoriales y/o solicitudes correspondientes. Al no hacerlo, **Víctor Carrillo, pretende trasladar al Tribunal la carga de la prueba**; misma que debe ser asumida por ésta de acuerdo con lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial, que determina lo siguiente:

“**Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos** que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables...” (Lo resaltado es nuestro).

De la disposición señalada, resulta oportuno citar al autor panameño Heriberto Araúz, quien en una de sus obras destacó lo siguiente: *“La carga de la prueba, más que un principio, es una regla o norma de conducta tanto para las partes como para el juez. Esta regla les indica a las partes cómo deben actuar para acreditar sus pretensiones. Para el juzgador, en cambio, le indica cómo debe fallar si quien debió aportar la prueba no lo hizo. Para él es una regla de juicio.”* (ARAÚZ SÀNCHEZ, Heriberto. Introducción al Derecho Procesal, Panamá, Imprenta Articsa, 2019, Pág. 301).

Dentro de este contexto, esta Procuraduría estima pertinente destacar que mal puede pretender la actora, que sea el Juzgador quien logre subsanar su falta de diligencia en el proceso, **a sabiendas que le corresponde a la propia parte la carga de la prueba**, ya que, de incurrirse en ello, es decir, que la Alta Corporación de Justicia sea quien obtenga sus medios de convicción, se estaría atentando esencialmente contra el **Principio de Igualdad de las Partes** y, además, deja de manifiesto que se desconocería lo expuesto en el artículo 784 del Código Judicial.

En ese sentido, el Tribunal a través el **Auto de Pruebas 289 de treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintiuno (2021)**, indicó al respecto lo siguiente:


“**No se admiten** las pruebas de informe dirigidas a la Caja de Seguro Social y a la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas, descritas en los numerales 3 y 4 del literal B del escrito de pruebas de la actora (foja 96 del expediente judicial), habida cuenta que no ha comprobado la debida diligencia respecto de la obligación dispuesta en el artículo 784 del Código Judicial por lo que, de aceptarse la misma, se estaría trasladando al Tribunal la carga de la prueba.”

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

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General