

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 2056

Panamá, 15 de diciembre de 2022

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.**

**Expediente: 1093822022.**

El Licenciado José Álvarez Cueto, actuando en nombre y representación de **Yanina Elizabeth Escala Barsallo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 766 de 14 de junio de 2022, emitida por el **Hospital Santo Tomás**, sus actos confirmatorios 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 cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

**Tercero:** Omitido por la actora.

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

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

**Sexto:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Séptimo:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Octavo:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

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

**Décimo Primero:** Omitido por la actora.

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

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

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

**A. Los artículos 34, 52 (numeral 4), 155 (numeral 1), 170, 171 y 201 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que contiene los principios que informan al procedimiento administrativo general; señala que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos que son dictados con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen la violación del debido proceso legal; que serán motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derechos los actos que afecten derechos subjetivos; indica que una vez interpuesto el recurso de reconsideración en tiempo oportuno, éste se concederá en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que conceda un efecto distinto; que el recurso de apelación será interpuesto o propuesto ante la autoridad de primera instancia en el acto de notificación, o por escrito dentro del término de cinco días hábiles, contados a partir de la fecha de notificación de la resolución o acto impugnado; y por último define acto administrativo (Cfr. fojas 5-7 del expediente judicial), y

**B. El artículo 8 (numeral 1) de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, aprobado mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977**, que establece entre otras cosas, las garantías judiciales (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

### III. Cargos de Ilegalidad formulados por la demandante.

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que se aducen infringidas, el apoderado especial de la actora señala que se ha vulnerado el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por las siguientes consideraciones: *“La infracción del artículo 34 de la Ley N° 38 de 2000, obedece a que **EL HOSPITAL SANTO TOMAS** y la Directora de la Oficina Institucional de Recursos Humanos de dicha Institución, debió procurar que los trámites establecidos por Ley, se cumplieran con estricto apego a la legalidad y no sólo eso, sino que además tenían el deber de garantizar el debido proceso administrativo y los demás presupuestos consignados en la legislación vigente concerniente al caso que nos ocupa...”* (La negrita es de la cita) (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Así mismo, indica lo siguiente: *“La infracción del numeral 4 del artículo 52 de la Ley N° 38 de 2000, obedece a que el acto administrativo demandado, incurre en una violación flagrante, ya que es evidente que la Resolución Administrativa No. 766 de 14 de junio de 2022, NO se contempló las disposiciones legales, ni los procedimientos establecidos para tal fin”* (La mayúscula es de la cita) (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Por último, arguye que el acto acusado de ilegal, infringe el artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, por lo que a seguidas se copia: *“...Panamá acata las normas del Derecho Internacional y podemos considerar que las garantías fundamentales, se deben respetar dentro y fuera de nuestro Territorio, como para que el **HOSPITAL SANTO TOMAS**, arbitrariamente no haya cumplido con las garantías mínimas como lo es el debido proceso y más aún son los llamados a ser garantes de una justicia social y de una naturaleza convencional coadyuvante con la legislación panameña, bajo los principios, derechos y deberes que tiene*

como servidor público” (Lo destacado es de la fuente) (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

#### **IV. Breves antecedentes del caso.**

Según observa este Despacho, la Jefa de la Oficina de Calidad y Seguridad del Paciente del **Hospital Santo Tomás**, mediante la nota 118/OC/HST de 10 de marzo de 2022, solicitó a la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la citada entidad, el inicio de una investigación disciplinaria dirigida en contra de **Yanina Elizabeth Escala Barsallo**, toda vez que la misma, no estaba desempeñando el servicio correspondiente de acuerdo a las funciones de su cargo como recepcionista (Cfr. fojas 57-58 del antecedente denominado “Copia autenticada del expediente de investigación de Destitución”).

En atención a la solicitud presentada, la Oficina Institucional de Recursos Humanos del **Hospital Santo Tomás**, mediante la Nota 846/OIRH/HST de 06 de abril de 2022, le comunicó a la jefa de la Oficina de Calidad y Seguridad del Paciente lo siguiente:

“Respondiendo a su solicitud de investigar a la Servidora Pública YANINA ESCALA, por diversos hechos que han suscitado en el entorno laboral y cuyo último suceso detonante ha sido amenazas de su familiar (madre) grabando en la Institución específicamente en el aérea laboral, le informamos que es pertinente dar apertura a la correspondiente investigación disciplinaria con fundamento a través de las siguientes notas:

**N°030** del 17 de enero de 2022, **N°039** del 19 de enero de 2022, **N° 063** del 03 de febrero de 2022, **N°071** del 08 de febrero de 2022; **N°104** del 23 de febrero de 2022; **N°105** del 24 de febrero de 2022, **N°110** del 25 de febrero de 2022, **N°118** del 10 de marzo de 2022, **N°121** del 15 de marzo de 2022, y **N° 122** del 16 de marzo de 2022, procedemos a realizar la correspondiente investigación a la Servidora Pública **YANINA ESCALA**, porque supuestamente ha presentado una conducta inadecuada, faltas de respeto, negación a realizar su trabajo, toca archivos de carácter confidencial y

manejo de información sensible, desobedece las instrucciones, contesta de forma grosera, desafiante a la Jefatura; lanza expresiones amenazadoras a las compañeras y graba todo lo que habla, utiliza audífonos y grita cantando en horas laborales perjudicando la concentración de sus compañeras, sale continuamente sin permiso, riéndose y pasa el resto de la tarde sentada en las sillas que están afuera de la Oficina, no realiza sus funciones como recepcionista, no recibe la correspondencia interna, ni externa no toma las llamadas, no brinda la información requerida, y no reporta a su superior inmediato del trabajo a realizados.

Por todos estos hechos, hacemos de su conocimiento, la apertura a la correspondiente investigación disciplinaria para confirmar si se ha infringido el Reglamento Interno del Hospital Santo Tomás: *artículo 102 #07 de las Faltas de Máxima Gravedad 'Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde de acuerdo a sus funciones de su cargo'; artículo 102 #13 de las faltas de Máxima Gravedad 'No guardar rigurosa reserva de la información o documentación que conozca por razón del desempeño de sus funciones, y que no esté destinada al conocimiento general' o cualquier otra falta que resulte de la investigación"* (Lo destacado es de la cita) (Cfr. foja 70 del antecedente denominado "Copia autenticada del expediente de investigación de Destitución").

Así las cosas, tenemos que el 7 de abril de 2022, la Oficina Institucional de Recursos Humanos del **Hospital Santo Tomás**, mediante la hoja de trámite denominada "formulario de cargos y descargos", dio inicio a las investigaciones disciplinarias en contra de **Yanina Elizabeth Escala Barsallo**, por supuestamente incurrir en las faltas de máxima gravedad establecidas en el artículo 102 (numerales 7 y 13) del Reglamento interno de la citada institución, el cual es del siguiente tenor:

**"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 DE MÁXIMA GRAVEDAD**

<b>NATURALEZA DE LA FALTAS</b>	<b>PRIMERA VEZ</b>
...	
7. Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponden de acuerdo a las funciones de su cargo.	Destitución
...	
13. No guardar rigurosa reserva de la información o documentación que conozca por razón del desempeño de sus funciones, y que no esté destinada al conocimiento general.	Destitución

...” (Lo destacado es nuestro).

Así las cosas, se observa que luego de la investigación realizada, la Oficina Institucional de Recursos Humanos del **Hospital Santo Tomás**, mediante el documento denominado “Formulario de Cargos y Descargos”, fechado 5 de mayo de 2022, concluyó que las conductas realizadas por **Yanina Elizabeth Escala Barsallo**, iban en contra vención con las normas establecidas en el reglamento de la citada entidad; motivo por el cual procedieron a recomendar su destitución (Lo destacado es de la cita) (Cfr. foja 181-226 del antecedente denominado “Copia autenticada del expediente de investigación de Destitución”).

Como resultado de lo anterior, el Director Médico de **Hospital Santo Tomás**, emitió la Resolución 766 de 14 de junio de 2022, mediante la cual

destituyó a **Yanina Elizabeth Escala Barsallo**, del cargo de recepcionista, por infringir el artículo 102(numeral 7) del Reglamento interno de la citada institución (Cfr. fojas 233-236 del antecedente denominado “Copia autenticada del expediente de investigación de Destitución”).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración que fue decidido a través de la Resolución 999 de 20 de julio de 2022, expedida por el Director Médico de **Hospital Santo Tomas**, que confirmó en todas sus partes el acto principal (Cfr. foja 247-252 del antecedente denominado “Copia autenticada del expediente de investigación de Destitución”).

Posteriormente, **Yanina Elizabeth Escala Barsallo**, interpuso un recurso de apelación en contra de la resolución descrita en el párrafo anterior, mismo que fue resuelto a través de la Resolución 14 de 23 de agosto de 2022, emitida por el Patronato del **Hospital Santo Tomás**. Esta resolución ratificó en todas sus partes la Resolución 766 de 14 de junio de 2022, así como su acto confirmatorio, y le fue notificada a la actora el 24 de agosto de 2022; quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. foja 270-271 del antecedente denominado “Copia autenticada del expediente de investigación de Destitución”).

En virtud de lo anterior, el 24 de octubre de 2022, **Yanina Elizabeth Escala Barsallo**, actuando por medio de su apoderado especial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, a través de la cual solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 766 de 14 de junio de 2022, emitida por el Director Médico del **Hospital Santo Tomás**, sus actos confirmatorios; y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene su reintegro al cargo que

ocupaba, así como el consecuente pago de los salarios caídos (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

**V. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que no le asiste la razón a la demandante**; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el **Hospital Santo Tomás**, al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas antes mencionadas.

**5.1 De la competencia del Director Médico General del Hospital Santo Tomás para emitir el acto objeto de reparo.**

Primeramente, debemos señalar que mediante la Ley 4 de 10 de abril de 2000, se constituyó el **Hospital Santo Tomás** como una entidad estatal de interés público. Veamos.

**“Artículo 1. Se crea el Patronato del Hospital Santo Tomás, como entidad de interés público y social** son fines de lucro, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen administrativo, económico, financiero y funcional, que se registrará por esta Ley y su reglamento general (La negrita es nuestra)

Al respecto, debemos destacar que el artículo 9 de la Resolución 011 de 31 de julio de 2007, mediante el cual se aprueba el Reglamento Interno del **Hospital Santo Tomás**, le otorga al Director General la responsabilidad de la conducción técnica y administrativa. Tal como se lo transcribimos a continuación:

**“Artículo 9. DE LA AUTORIDAD NOMINADORA.** El (la) Director (a) General la condición de autoridad nominadora es el responsable de la conducción técnica y administrativa del Hospital Santo Tomás, y



podrá delegar en las autoridades administrativas de mando las funciones de dirección que correspondan a los objetivos institucionales de conformidad con la Ley. Todo nombramiento o remoción será aprobado o inaprobado por el Patronato”

En ese sentido, estimamos oportuno resaltar que la **Competencia** a la luz de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se define así:

“**Artículo 200.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...

21. **Competencia.** Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.” (Lo subrayado es nuestro).

En esa misma línea de pensamiento, el jurista Jaime Orlando Santofimio, señala en su obra “Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez”, lo que nos permitimos transcribir a fin de sustentar nuestra opinión legal sobre el caso en estudio:

#### “**La Competencia.**

Tratándose de la función administrativa, **la competencia de los órganos para proferir y ejecutar los actos administrativos, es sinónimo de capacidad, en cuanto aquélla es la aptitud que otorga la Constitución, la ley o el reglamento al ente administrativo, para que éste manifieste y ejecute válidamente su voluntad.** Señala precisamente el profesor brasileño Themisticles Brandao Cavalcanti, que ‘...la capacidad para la práctica del acto administrativo, se traduce también en el derecho administrativo en términos de competencia... será así capaz, la autoridad que tiene competencia para el ejercicio de un asunto, **siendo en consecuencia nulo el acto proferido por aquella que no tenga competencia,** por lo tanto que carezca de capacidad legal para la práctica del acto... es por lo tanto capaz aquella autoridad que ha sido investida legalmente, para la práctica de un acto o el ejercicio de una función ...’

**La competencia se mide por la cantidad de poder depositado en un órgano y su**

**posibilidad del realizar el acto administrativo. Por tanto no es absoluta; debe en todos los casos aparecer cierta y limitada, de manera que facilite al administrado la seguridad requerida para salvaguardar su vida honra y bienes.**

**El acto administrativo es válido, cuando el órgano que ejerce las funciones administrativas actúa dentro de los linderos de la competencia asignada.** La determinación del grado de competencia que corresponde a cada organismo, como lo advertimos corresponde al derecho positivo; **sin embargo, existen importantes criterios doctrinales que permiten delimitar con precisión el ámbito del poder o la capacidad de actuación de un ente administrativo, son los conocidos como los determinantes de la competencia en razón del grado, territorio, tiempo.** La primera determinante es aquella que corresponde a un órgano de la administración pública en razón al lugar que ocupa dentro de la estructura de la administración; corresponde al grado jerárquico administrativo de la autoridad. La segunda determinante corresponde a **la clase o tipo de funciones que de acuerdo con las normas superiores o legales debe cumplir la entidad.** La tercera se refiere al ámbito espacial dentro del cual el órgano administrativo puede ejercer las funciones que le corresponden. La última determinante corresponde a las oportunidades temporales que tiene un organismo administrativo para proferir determinados actos.

**La competencia reviste algunas otras características especiales; tales como que, debe ser expresa, irrenunciable, improrrogable, o indelegable. No puede ser negociable por la administración. Es estricta, en cuanto emana del orden impuesto por el poder constituyente y legal.**

**Lo anterior nos permite concluir que la competencia, resulta connatural al principio de la legalidad... pues ella determina las obligaciones, derechos y facultades a los que la administración se encuentra invariablemente ligada y constituye el sendero o cauce del actuar administrativo (Cfr. Santofimio. J. "Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez". Colombia. Página 71-79).**

Lo expresado hasta aquí, nos lleva a afirmar que el Director Médico del **Hospital Santo Tomás**, **estaba plenamente facultado** para emitir el acto cuya legalidad se cuestiona.

## **5.2 Del Debido Proceso.**

Así las cosas, como quiera que en la acción ensayada, la accionante denuncia la supuesta violación al debido proceso legal, consideramos oportuno realizar una sucinta anotación sobre esta importante garantía constitucional y legal, a fin de poder corroborar que, efectivamente, la autoridad demandada no omitió su cumplimiento.

Previamente, tenemos que en la esfera administrativa, la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismo que manifiesta lo siguiente:

**“Artículo 36.** Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. **Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.**” (El resaltado es nuestro).

Así mismo, el numeral 31 del artículo 201 de la ley recién aludida nos brinda la definición del “Debido Proceso Legal”, en los términos citados a continuación:

**“Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme este glosario:

...  
**31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política:** el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.” (El resaltado es nuestro).

En igual sentido, el ex-magistrado Arturo Hoyos<sup>1</sup> señala que: *“el debido proceso legal es una institución instrumental que engloba una amplia gama de protecciones y dentro de la cual se desenvuelven diversas relaciones, por lo que decimos que es compleja, sirve de medio de instrumento para que puedan defenderse efectivamente y satisfacerse los derechos de las personas, las cuales, en ejercicio de su derecho de acción, formula pretensiones ante el Estado para que éste decida sobre ellas conforme a derecho”*.

Vale la pena además, destacar lo anotado al respecto por el autor Ossa Arbeláez<sup>2</sup>, quien nos explica que: *“el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes”*.

Podemos complementar lo previamente expuesto, señalando que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, como por ejemplo: el derecho a ser juzgado por un juez natural, el derecho de defensa, el principio de legalidad, el derecho a pruebas, el derecho a una sentencia justa, y la cosa juzgada, entre otros.

---

<sup>1</sup> Obra: El Debido Proceso, Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996, Pág. 55

<sup>2</sup> Obra: Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. página 239.

### 5.3 Del acto acusado de ilegal.

Una vez resaltado lo anterior, corresponde a este Despacho examinar las razones por las cuales se evidencia que el acto administrativo acusado, fue emitido conforme y en debida forma, por una autoridad competente, cumpliendo todos los trámites y formalidades inherentes al debido proceso legal y administrativo, respetando además todos los Derechos de **Yanina Elizabeth Escala Barsallo**; razón por la cual los argumentos ensayados por la recurrente con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En ese sentido, podemos señalar que la entidad demandada en su informe de conducta señala lo siguiente:

“ ..

**Octavo:** Que en medio de la investigación de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, el personal de la Oficina de Calidad y Seguridad del Paciente; doctoras, enfermeras, técnicos, todos profesionales con más de 20 años de experiencia y seriedad interpusieron formal denuncia ante el Juez de Paz contra la servidora pública YANINA ELIZABETH ESCALA BARSALLO cansados de las amenazas por parte de la Funcionaria.

**Noveno:** Que luego de la investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Hospital Santo Tomás se determinó que la servidora pública YANINA ELIZABETH ESCALA BARSALLO, no estaba realizando las funciones de Recepcionista para la cual fue contratada tal como lo dispone el Manual Institucional de Clase Ocupacionales Código ADASO201:

- No recibía, ni orientaba al público que concurre a la oficina de Calidad y Seguridad del Paciente,
- No atendía llamadas telefónicas, ni resolvía consultas sencillas,
- No brindaba información requerida o remitía al solicitante a la persona indicada para hacerlo,
- No llevaba registros de nombres de personas y de la documentación que

llega para las unidades administrativas,

- No concertaba entrevistas que le solicitaban a su superior inmediato,
- No recibía correspondencia interna y externa,
- No mantenía informado al superior inmediato del trabajo realizado,
- No elaboraba propuestas de reorganización de los métodos y procesos de trabajo que se realizan en el puesto que ocupa,
- No programaba los requerimientos de uso de recursos materiales asignados al puesto que ocupa.

...” (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Ante el escenario anterior, es ostensible que la conducta de la hoy demandante, se enmarcó con claridad en numeral 7 del artículo 102 del Reglamento Interno que rige en la citada institución, lo que conllevó a la Oficina Institucional de Recursos Humanos, a realizar las investigaciones pertinentes y recomendar al Director Médico General del **Hospital Santo Tomas**, imponer la sanción correspondiente por las faltas acaecidas (Cfr. foja 233-236 del antecedente denominado “Copia autenticada del expediente de investigación de Destitución”).

Lo anterior, queda aún más evidenciado, cuando observamos lo que se desprende del contenido del documento denominado “Formulario de Cargos y Descargos”, fechado 5 de mayo de 2022. Veamos.

“ ...

Que los agentes de seguridad en sus testimonios corroboraron la información de que la Señora YANINA ELIZABETH ESCALA BARSALLO durante todo el día permanecía afuera de su oficina, específicamente en horas de la mañana de 8 a 10:30 al frente y luego en la tarde después de su hora de almuerzo se mantenía frente a la cafetería. Las hojas de productividad de este año 2022 al ser analizadas confirmaron que la Señora YANINA ELIZABETH ESCALA BARSALLO no realiza su trabajo, las declaraciones de

sus compañeras de labores con más de 15 años de servicio y de experiencia señalaron que a pesar que la Jefatura del Servicio de Calidad le asigna trabajos, no los termina. No entrega la información como se le solicita, así como tampoco realiza las llamadas o da continuidad a las llamadas solicitadas por la Jefatura.

Que al revisar las hojas de productividad, se evidencia que no está realizando las labores y en las declaraciones de sus propias compañeras y compañeros de trabajo, se declara falta de respeto hacia la jefatura; que según lo declarado por sus compañeros, todos han tratado de orientarla pero la servidora pública YANINA ELIZABETH ESCALA BARSALLO no se deja orientar, sino que mantiene una actitud de rebeldía indicando que sus abogados no le permiten que firmé ningún documento y amenazando que va a llevar esto a todos los medios de comunicación.

...” (Cfr. foja 235 del antecedente denominado “Copia autenticada del expediente de investigación de Destitución”).

En ese contexto, debemos destacar que para la doctrina jurídica el proceso disciplinario es una modalidad de la potestad sancionadora del Estado, es decir, del Derecho Sancionatorio. Esto es, básicamente, la facultad *"derivada del "ius punendi" se ha extendido al ámbito administrativo a efecto de fiscalizar los comportamientos de los administrados y de los funcionarios de la administración adscritos a este ente, así como para la imposición de medidas restrictivas de derechos ante la inobservancia de las reglas que este régimen prescribe"* (Cfr. Sentencia de 27 de noviembre de 2008).

El ejercicio de esta potestad sancionadora adquiere vigencia a través del cumplimiento de los principios y garantías que componen el debido proceso. De ahí que como señala la doctrina el fundamento Constitucional

de la Potestad Sancionadora del Estado o de la Administración lo encontramos en el Título III denominado de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo I de Las Garantías Fundamentales, artículo 32 de nuestra Carta Magna integrada con el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada mediante Ley 15 de 28 de octubre de 1977.

Desde esta perspectiva, la garantía del debido proceso supone la concreción de ciertos límites a la Administración en el ejercicio del poder sancionador. Así lo ha puesto de manifiesto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al referirse en los siguientes términos:

"En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso" (Cfr. Corte IDH, Caso Baena y otros vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001. Fondo, Reparaciones y Costos, párr. 126).

Así pues, se tiene que en 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, en el periodo de pruebas y en la etapa de la decisión de fondo de la causa, la Administración tiene que garantizar el respeto del debido proceso legal, y por consiguiente, los elementos y principios que lo conforman e integran de acuerdo a la naturaleza jurídica del procedimiento sancionatorio (aplicación del *ius puniendi*).

En ese contexto, consideramos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en la Resolución 14 de 23 de agosto de 2022



(recurso de apelación) con respecto a las evidencias reflejadas en la investigación disciplinaria que comprueban la responsabilidad atribuida a la actora, cito:

“...  
Cumpliendo con el debido proceso, la Oficina Institucional de Recursos Humanos practicó pruebas testimoniales y pruebas documentales a fin de aclarar los hechos, lo cual arrojó a que la servidora pública se ha negado a cumplir las funciones por la cual fue contratada, por lo cual quedó evidenciado el incumplimiento de la servidora pública YANINA ELIZABETH ESCALA BARSALLO, aunado al hecho que en el expediente administrativo de la funcionaria reposan las siguientes sanciones:

- Memo 02-2022 OC /HST del 17 de enero de 2022 Amonestación Verbal de conformidad con el artículo 102 #13 de las Faltas Leves ‘Entorpecer las labores y todo acto que altere el orden y la disciplina en el lugar de trabajo’.
- Memo 02-2022 OC/HST 10 de marzo de 2022. Amonestación escrito, Artículo 102#1 de las Faltas leves ‘desobedecer las órdenes e Instrucciones que imparten sus superiores Jerárquicos.
- Resolución 638 del 12 de mayo de 2022 ‘2 días de suspensión’, artículo 102# 30 de las faltas graves ‘Promover o participar en peleas con o entre servidores públicos’.

Observando que se practicaron las pruebas necesarias en la investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos y que se cumplió con el debido proceso, da pie a desestimar las alegaciones del apoderado legal de la funcionaria YANINA ELIZABETH ESCALA BARSALLO.

...” (Lo destacado es de la cita) (Cfr. foja 271 del antecedente denominado “Copia autenticada del expediente de investigación de Destitución”).

En atención a lo anterior, resulta oportuno acotar algunos aspectos doctrinales, sobre el tema de la ética pública en el marco de la estructura

de la responsabilidad disciplinaria, explicado por la jurista Miriam Mabel Ivanega de la siguiente manera:

“ ...

**La experiencia moral del ciudadano como funcionario** y del particular en tanto colaborador de la Administración, **constituyen el punto de partida de la investigación en la ciencia de la ética pública**; su resultado es la determinación del sentido de aquella experiencia con base en los principios universales que proporciona la razón. Ello supone la exigibilidad de ciertos valores deseables, **respecto de la conducta de los agentes públicos. La conducta de éstos será ética si se exteriorizara el cumplimiento de los deberes y pautas que derivan de aquellos valores.**

...

La sociedad define cuáles son las conductas que espera de sus funcionarios, que son receptadas legislativamente en el orden nacional e internacional. **De esta forma se impone a quien realice una función pública como deber primordial- que el servicio a los intereses generales presida su actuación.”**  
(Responsabilidad Disciplinaria y la Lucha contra la Corrupción, Colección Jurídica Disciplinaria ICDD.Volumen III. Ediciones Nueva Jurídica. Bogotá, D.C. 2013. Págs. 27-29) (Lo destacado corresponde a este Despacho).

Así las cosas, esta Procuraduría no desconoce que el plano ético y el plano disciplinario son independientes entre sí en el sentido que ambas conductas son tipificadas y consecuentemente sancionadas de manera distinta en nuestro ordenamiento jurídico; sin embargo, de una lectura del extracto doctrinal previamente citado, queda claro que ambos aspectos no pueden analizarse uno aislado del otro, pues las normas éticas tienen por finalidad **sentar los pilares y principios fundamentales de conducta y transparencia bajo los cuales deben regirse los servidores públicos en el marco de sus actuaciones, prevaleciendo siempre el interés de la colectividad**; ya que dista mucho de la realidad **la posibilidad de tipificar dentro de la normativa disciplinaria todas las posibles**

**conductas en las que pueda incurrir un funcionario y que constituyan faltas administrativas**, de ahí la importancia que todo agente público ciña sus decisiones y actuaciones de acuerdo a lo establecido en los distintos cuerpos normativos.

A fin de profundizar un poco más en lo hasta aquí anotado, nos permitimos traer a colación la Sentencia de veintisiete (27) de mayo de dos mil veintidós (2022), proferida por la Sala Tercera, que, en un caso similar al que hoy ocupa nuestra atención, esbozó:

“ ...

**Es menester traer a colación, que el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, hace alusión a los Principios que informan al Procedimiento Administrativo General. En este contexto, esta Sala considera que en el Procedimiento de Investigación Disciplinaria, a la actora se le garantizó un Proceso justo y apegado al Procedimiento establecido en el Reglamento Disciplinario de la Institución.**

Lo anterior es así, pues de conformidad con las constancias procesales contenidas en autos, la accionante tuvo conocimiento desde su inicio del Procedimiento Disciplinario instaurado en su contra y de las razones que motivaron su remoción del cargo que ocupaba...

**Luego del análisis de los hechos descritos, la Sala Tercera, es del criterio que la Resolución..., emitida por el..., acusada de ilegal, no ha violentado el Principio del Debido Proceso Legal consagrado en el artículo 34, ni el artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, ni tampoco los Procedimientos contenidos en el Reglamento Interno de la Institución** y, por consiguiente, no se ha quebrantado las disposiciones convencionales aducidas por la actora.

...” (El resaltado es nuestro).

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

Por otro lado, debemos resaltar que en la esfera administrativa también **se cumplió con el principio de debida motivación**, y es que, tal como se aprecia en el acto objeto de reparo, se indicaron claramente las razones por las cuales se destituyó a **Yanina Elizabeth Escala Barsallo**, por no cumplir las funciones correspondiente a su cargo de recepcionista en el **Hospital Santo Tomás**, y el fundamento de derecho que amparaba tal decisión, cumpliéndose de esta forma lo dispuesto en el artículo 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 2000, que establece:

**“Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho,** los siguientes actos:

**1. Los que afecten derechos subjetivos;**

...”

Por tanto, reiteramos que 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 sancionó a la actora, observando los presupuestos establecidos en el precitado artículo, pues, por una parte, se realiza la debida explicación jurídica acerca de las circunstancias que llevaron a la autoridad nominadora a la imposición de la misma; y por la otra, se señalan los motivos fácticos y jurídicos que apoyaron la decisión (Cfr. fojas 233-236, 247-252 y 270-271 del antecedente denominado “Copia autenticada del expediente de investigación de Destitución”).

Lo expuesto hasta aquí, no hace más que corroborar que la entidad demandada actuó con estricto apego a la normativa que regula la materia, por lo que no se ha vulnerado el principio del debido proceso, razón por la cual solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por la Sala Tercera.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables

Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 766 de 14 de junio de 2022, emitida por el **Hospital Santo Tomás**, sus actos confirmatorios; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

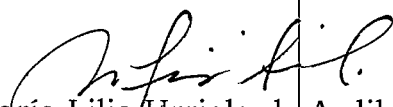
**VI. Pruebas:**

**6.1** Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada de los tres (3) antecedentes aportados por el Hospital Santo Tomás, denominados: “Copia Íntegra del Expediente de Investigación de Destitución”, Copia autenticada del expediente de sanciones Verbal, Escrita y Suspensión, y Copia autenticada del expediente administrativo” que guardan relación con este caso, y que ya reposan en el Tribunal.

**VII. Derecho:** No se acepta el invocado por la recurrente.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaría General**