

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 764

Panamá, 19 de julio de 2017

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Francisco Antonio Castillo, actuando en nombre y representación de **Dorothy Dornais Cruz Sánchez de González**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Número 309-2016 D.G. del 23 de marzo de 2016, emitida por la Dirección General de la **Caja de Seguro Social**, el silencio administrativo, y para 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 el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 21 – 22 y 31 del expediente judicial).

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.

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

A. El artículo 32 de la Constitución Política de la República, el cual establece que nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

B. La actora estima que la resolución acusada de ilegal, vulnera los artículos 34, 35, 36, 37, 62 y 75 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales en este mismo orden hacen alusión a los principios que informan al procedimiento administrativo general; que en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o los decretos con valor de ley y los reglamentos; que 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, así como tampoco podrá ninguna autoridad celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos; que la Ley 38 de 2000 aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas; y que cuando se presente una petición cuya decisión pueda afectar derechos de terceros, la autoridad competente deberá correrles traslado de ésta para que, si lo tienen a bien, se presenten al proceso y adquieran la calidad de parte (Cfr. fojas 11 - 16 del expediente judicial).

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

Según consta en autos, el Departamento de Ingresos, Cambios y Separaciones de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, recibió para la investigación de oficio, el reporte sobre los supuestos cobros indebidos de salarios en que incurrió la servidora pública **Dorothy Cruz de González**, a quien se le concedido, mediante la Resolución 6588-2014 de 16 de octubre de 2014, una prórroga de licencia **sin sueldo**, por el periodo del 22 de julio de 2014, hasta el 21 de enero de 2015, sin embargo, **dejo de cumplir con sus funciones**

antes de ser notificada de ese acto administrativo, cobrando salarios sin prestar servicio con lo cual se configuró un posible abandono del cargo (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

En atención a las investigaciones realizadas y producto de los hallazgos encontrados en razón de esta, se emitió la Resolución 309-2016 D.G de 23 de marzo de 2016, a través de la cual se resolvió, entre otras cosas, destituir de forma directa a **Dorothy Cruz de González**, por abandono del cargo, lo cual se dio desde el día jueves 22 de enero de 2015, hasta el día miércoles 27 de enero de 2015 (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Producto de su inconformidad con lo antes indicado, la actora, a través de su apoderada especial, presentó un recurso de reconsideración en contra de la Resolución 309-2016 D.G. de 23 de marzo de 2016, el cual, para el momento en que fue presentada la demanda que nos ocupa, aún no había sido resuelto (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

Así las cosas y luego de haber realizado un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría considera que **no le asiste la razón a la recurrente**, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por la Caja de Seguro Social, al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber violentado las normas arriba mencionadas.

Como elemento a destacar, podemos observar que todo el argumento de la actora gira en torno a una supuesta violación al debido proceso, en lo que respecta a las formalidades que se debieron de haber satisfecho en cuanto a la notificación del acto objeto de reparo.

En este sentido, indica la recurrente que al habersele notificado a través de un edicto y no de manera personal, quedó en total estado de indefensión, ya que nunca tuvo oportunidad a oponerse al proceso disciplinario, ni mucho menos practicar pruebas, sustentando este argumento, entre otras normas, en lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. foja 9 y 11 – 17 del expediente judicial).

Luego de revisar las constancias que reposan en autos, se puede observar que la actora, en Nota fechada 27 de marzo de 2014, dirigida a la entonces Secretaria General de la Caja de Seguro Social, solicitó una licencia extraordinaria por el término de treinta (30) días, misma que le fue

aprobada según Resolución 2583-2014 de 5 de mayo de 2014, la cual estaba supuesta a empezar a partir del 7 de abril hasta el 6 de mayo de 2014, **retirándose de su puesto de trabajo sin notificarse de la misma** (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Posteriormente, mediante la Resolución 3579-2014 de 16 de junio de 2014, se modificó la Resolución 2583-2014, de licencia extraordinaria, en el sentido que el período correcto era del 22 de marzo al 21 de abril de 2014, adicionalmente, mediante una Nota de 30 de abril de 2014, la actora solicitó una licencia sin sueldo por el término de noventa (90) días, la cual le fue aprobada mediante la Resolución 3580-2014 de 16 de junio de 2014, a partir del 22 de abril al 21 de julio de 2014, para legalizar su status, **de las cuales tampoco se notificó**; sin embargo siguió cobrando salario regular, **a pesar de haber solicitado una licencia sin sueldo** (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

En este mismo orden de ideas, la demandante, mediante Nota fechada 27 de agosto de 2014, sin haberse notificado de las resoluciones a las que hacemos referencia en párrafos que anteceden, **solicito una nueva licencia**, esta vez con sueldo; sin embargo, la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos le aclaró al entonces Director General de la Caja de Seguro Social, que lo procedente era una licencia **sin sueldo**, motivo por el cual se le aprobó esta última mediante la Resolución 6588-2014 de 16 de octubre de 2014, en la que se prorrogó la Resolución 3580-2014 de licencia sin sueldo, del 22 de julio de 2014 al 21 de enero de 2015, a fin de legalizar el estatus, **sin embargo de esta última resolución la hoy demandante tampoco se notificó, además que continuó cobrando su salario de manera regular** (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Atendiendo a lo anterior, se procedió a suspender el pago del salario en la segunda quincena de julio de 2015, tal y como consta en la nota DPEyOD SdeACH 741-2015 de 27 de julio de 2015 (Cfr. fojas 21 - 22 del expediente judicial).

Producto de la suspensión del pago del salario, la demandante se presentó al Departamento de Ingresos, Cambio y Separaciones, a fin de solicitar una explicación en cuanto a la suspensión del pago del salario, siendo remitida en esa oportunidad a la Sección de Trámite, en donde se procedió a notificarla de las resoluciones que se encontraban pendientes de notificación, legalizándose así lo

correspondiente a la licencia son sueldo hasta el 21 de enero de 2015 (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Luego de haberse notificado la actora de las resoluciones a través de las cuales en su momento le fueron aprobadas las licencias **sin sueldo y que tomó sin haberse notificado de las mismas, la demandante volvió a ausentarse de su puesto de trabajo sin justificación alguna desde el 22 hasta 27 de enero de 2015, configurándose así el abandono del puesto de trabajo**, de conformidad al artículo 13 del Reglamento Interno de la Caja de Seguro Social, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 13. Se considerarán ausencias injustificadas, las no comprendidas en el artículo 12 del presente reglamento. Estas ausencias serán sancionadas de la siguiente manera:

...
2. Más de tres (3) días consecutivos de ausencias injustificadas, serán consideradas como abandono del cargo.”

En este mismo sentido, el artículo 116 del mismo cuerpo normativo establece lo siguiente:

“Artículo 116. Se decretará la destitución de un **servidor** público de la Caja de Seguro Social, **de forma directa**, además de las contempladas en este reglamento:

1. Por abandono del cargo, **según lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 13 del presente reglamento.**” (El resaltado es nuestro).

Tal y como se desprende de las normas arriba citadas, a fin que se configure el abandono del cargo, el servidor público debió de haberse ausentado por más de tres (3) días, tal y como se dio en el caso que ocupa nuestra atención, al no haber acudido la actora a su puesto de trabajo desde el día 22 hasta el 27 de enero de 2015 (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

En este mismo sentido, el artículo 116, arriba citado, dispone claramente que ante el abandono del cargo, **se decretará la destitución del servidor público**, tal y como también ocurrió en el caso objeto de análisis.

En este punto consideramos oportuno indicar, que la actitud de desatención a sus obligaciones como funcionaria de la Caja de Seguro Social de la actora han sido recurrentes desde el día 27 de marzo de 2014, fecha en la cual solicitó su primera licencia sin sueldo y en virtud de la

cual empezó a ausentarse de puesto de trabajo **sin haberse notificado formalmente de ninguna de las resoluciones a través de la cual se le concedía lo que ella solicitaba.**

No conforme con lo anterior, **se ausentó nuevamente de su puesto de trabajo, sin causa justificada, desde el día 22 hasta el 27 de enero de 2015**, lo cual permite observar una conducta, que no solo trae como consecuencia su destitución directa, sino que también permite entrever una evidente falta de interés en cuanto a sus obligaciones como funcionaria de la Caja de Seguro Social.

En relación a esto último, debemos tener en cuenta la delicada función que desempeñan los colaboradores de la Caja de Seguro Social, pues de ellos depende en gran medida que lo asegurados podamos tener acceso de manera eficaz, eficiente y oportuna al servicio de seguridad social, por lo que un ejercicio deficiente de las labores que a ellos le han sido encomendadas, podrá traer como consecuencia un perjuicio, no solo a la unidad administrativa en donde se desempeñe, sino al funcionamiento integral de la institución y por ende a la colectividad.

Por otro lado, al ausentarse la actora de su puesto de trabajo sin la debida autorización, esta percibió salarios en forma indebida por el orden de diecinueve mil ciento ochenta y cuatro balboas con sesenta y nueve centésimos (B/.19,184.69), suma que corresponde al período comprendido entre el 22 de abril de 2014, hasta el 15 de julio de 2015, y que a la fecha no ha sido devuelta a la institución, conducta que permite acreditar la deslealtad con la que se ha mostrado ante su empleadora (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Ante el escenario antes descrito, la Caja de Seguro Social emitió la Resolución 309-2016 D.C., a través de la cual se resolvió destituir de manera directa a la recurrente por abandono del puesto de trabajo, decisión que le fue notificada de manera personal el día 12 de abril de 2016 (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Producto de su inconformidad ante tal decisión, la accionante judicial, a través de su defensa técnica, interpuso un recurso de reconsideración en contra de la resolución arriba mencionada, quedando así demostrado, que una vez notificada del acto objeto de reparo, esta **sí tuvo la oportunidad de presentar los argumentos tendientes a enervar la decisión originalmente adoptada** (Cfr. foja 23 – 28).

Cabe mencionar que a través del recurso de reconsideración la actora cuestiona la supuesta falta de notificación de la que fue objeto al, según ella, haberse iniciado un proceso disciplinario, sin que se le corriera traslado de manera oportuna, colocándola en un estado de indefensión, argumento que fue igualmente utilizado al momento de interponer la demanda que ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 23 – 28 del expediente judicial).

En relación a lo arriba indicado, consideramos oportuno citar el informe de conducta de la entidad demanda, en el sentido siguiente:

“Sin embargo, todo ese andamiaje idean se apoya en cimientos inexactos, que conducen al error y al despropósito; veamos:

1. Consta en autos las actas o informes No.1 y No.2 de 10 de septiembre de 2015 y 14 de septiembre de 2015, respectivamente, suscritos por los Analistas de Personal, José Maldonado y Luis Lowell (folios 41 y 42) dando cuenta que en dos (2) días distintos concurrieron a la residencia de la funcionaria Cruz de González, ubicada en el Corregimiento de Rufina Alfaro, Distrito de San Miguelito, Urbanización Brisas del Golf, Calle 41 Norte, Casa No.297, con la finalidad de notificarla de la providencia que ordena la investigación en su contra y de la citación para que concurriese al proceso a hacer valer sus derechos, pero las diligencias resultaron infructuosas.

2. Por que se fijaron los Edictos en la Secretaría General de la Caja y no en las oficinas de la Comisión de Medicamentos?

La parte recurrente ha insistido una y otra vez, en sostener que los edictos que nos ocupan, debieron ser fijados en la puerta de las oficinas de la Comisión de Medicamentos, según ella, oficina o lugar de trabajo de DOROTHY DORNAIS CRUZ SANCHEZ DE GONZALEZ y no así en la Secretaría General de la Caja de Seguro Social.

Pero ocurre, que no es cierto que al momento del surgimiento de este proceso, DOROTHY DORNAIS CRUZ SANCHEZ DE GONZALEZ fuese funcionaria de la Comisión de Medicamentos, como sostiene la parte recurrente. A folio 4 de su expediente de personal, consta el Memorando DENRH No.002-2014 de 14 de marzo de 2014, emanado de la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos, comunicando a la funcionaria que nos ocupa, que a partir del lunes 17 de marzo de 2014 ‘se procede con su rotación hacia la Secretaría General’.

Se advierte claramente en este documento, que Cruz de González pasaría a desempeñar, desde el 17 de marzo de 2014, sus labores como Secretaria Ejecutiva I, en la Secretaría General de la Caja de Seguro Social y no en la Comisión de Medicamentos. La medida fue personalmente notificada a la parte concernida, el mismo día 14 de marzo de 2014.” (Cfr. fojas 42 – 43 del expediente judicial).

De lo arriba transcrito, se puede observar que la actora sí fue debidamente notificada del inicio del procedimiento sancionatorio, motivo por el cual carece de sustento todo argumento tendiente a indicar que hubo una falta de notificación del mismo, y que como consecuencia de esto la actora haya quedado en un estado de indefensión; máxime cuando ella hizo uso de recursos en la vía gubernativa y accedió a la Sala Tercera mediante la demanda de Plena Jurisdicción que ocupa nuestra atención.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, y siendo que no se ha vulnerado ninguna de las normas a las que hace alusión la actora, este Despacho solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 309-2016 D.G. del 23 de marzo de 2016**, emitida por la **Dirección General de la Caja de Seguro Social**; y, en consecuencia, se niegue el resto de las declaraciones solicitadas en la demanda.

IV. Pruebas: 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 Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General