

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 790

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 14 de septiembre de 2015

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Eric Abel Sing, actuando en representación de **Isabel Itsell Youngs Arjona**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 2888-2013-S.D.G. de 24 de diciembre de 2013, emitida por la **Caja de Seguro Social**, 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 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 consta; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

**A.** El apoderado judicial de la demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social:

**a.1.** El artículo 20 (numerales 1, 15, 21, 22, 29 y 33) el cual hace referencia a los deberes y obligaciones de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, dentro de los cuales se encuentra el de cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones de trabajo que se adopten; informar verbal o por escrito cualquier situación de peligro a la salud, o que se considere de importancia para la mejor marcha de la unidad administrativa en la cual sirve; observar una conducta que no menoscabe el prestigio de la institución; denunciar la posible comisión de cualquier ilícito; y desempeñar su trabajo con honestidad (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial);

**a.2.** El artículo 21 (numerales 1 y 4), que dispone las prohibiciones a los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, dentro de las cuales se encuentra la de realizar actos que atenten contra la seguridad tanto del público, como la de las instalaciones y el personal de la institución; y utilizar los bienes y servicios de ésta para provecho propio o de terceros (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial);

**a.3.** Los numerales 14, 22, 34, 37 y 38 del cuadro de aplicación de sanciones para las faltas que aparecen en éste, dentro de las cuales se encuentra el encubrimiento u ocultamiento de irregularidades; utilizar personal, bienes o servicios de la institución para provecho propio o de terceros; realizar actos que atenten contra la seguridad tanto del público que asiste, como la de las instalaciones y del personal de la institución; conductas que ofendan la moral y las buenas costumbres; y la desobediencia y falta de cumplimiento de las disposiciones legales que regulan las actividades de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 7, 9 y 10 del expediente judicial); y

**B.** Los artículos 3, 6, 8, 15 y 30 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que en su orden, se refieren a la probidad; templanza; responsabilidad; legalidad;

dignidad y decoro con la que los servidores públicos deberán desarrollar sus funciones (Cfr. foja 7 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.**

De acuerdo con las constancias procesales, la Caja de Seguro Social emitió la Resolución 2888-2013-S.D.G. de 24 de diciembre de 2013, por medio de la cual el Subdirector General resolvió destituir a **Isabel Itsell Youngs Arjona** del cargo de Nutricionista Dietista V, en el Centro de Toxicología, que desempeñaba en dicha institución (Cfr. fojas 21 y 22 del expediente judicial).

En virtud de la disconformidad de la demandante, ésta interpuso recurso de reconsideración, el cual fue negado mediante la Resolución 594-2014-S.D.G. de 24 de abril de 2014, que confirmó lo establecido en la decisión anterior (Cfr. fojas 15, 27 y 28 del expediente judicial).

Posteriormente, la accionante sustentó ante la Junta Directiva de la entidad demandada, el correspondiente recurso de apelación en contra de este último pronunciamiento, mismo que, a juicio de su apoderado judicial, no fue objeto de decisión por la autoridad demandada (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En concordancia con el párrafo precedente, la demandante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución 2888-2013-S.D.G. de 24 de diciembre de 2013, su acto confirmatorio, y que como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que la reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios caídos y demás prestaciones laborales que haya dejado de percibir hasta la fecha en que se haga efectiva su restitución (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente alega que el Subdirector General de la Caja de Seguro Social, al emitir el acto acusado de ilegal, no observó lo que establecen las disposiciones legales y reglamentarias que estima infringidas.

Además, sostiene que su mandante siempre ha ejercido sus labores de manera honesta, por lo que, a su criterio, considera que las razones por las cuales se destituyó a **Isabel Itsell Youngs Arjona**, no constituyen una causal debidamente probada que amerite su desvinculación de esta entidad pública; contraviniendo los principios del debido proceso y legalidad (Cfr. fojas 7-10 del expediente judicial).

Debido a la íntima relación que se observa entre los cargos de violación formulados por la accionante, este Despacho procederá a dar contestación a los mismos de manera conjunta, 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.

Contrario a lo argumentado por la recurrente, consideramos que la Resolución 2888-2013-S.D.G. de 24 de diciembre de 2013, acusada de ilegal, lo mismo que su acto confirmatorio, no infringen ninguna de las disposiciones legales y reglamentarias invocadas en el escrito de la demanda, puesto que de acuerdo con las evidencias procesales, entre éstas, el acto objeto de reparo, consta que la demandante incurrió en la comisión de varias faltas, y en una conducta que perjudicó el prestigio de la institución, razón por la que se justifica la aplicación de lo establecido en el artículo 110, numeral 4, del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, en concordancia con los artículos 20 y 21 de dicha excerpta legal, y los numerales 14, 22, 34, 37 y 38 del cuadro de aplicación de sanciones, que de manera respectiva señalan que la destitución de un funcionario puede ser aplicada en forma directa por el Director General o el servidor público en quien él delegue dicha facultad, por reincidencia cuando se haya hecho uso progresivo de las sanciones establecidas en el Cuadro de Aplicación de Sanciones; los deberes y obligaciones de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social; las prohibiciones a éstos; y las faltas que ameritan sanción como lo son el encubrimiento u ocultamiento de irregularidades que afecten la institución; el uso de los bienes y servicios de la misma para provecho propio;

atentar contra la seguridad de la Caja de Seguro Social; menoscabar el prestigio de la entidad; y desobedecer a los preceptos legales y reglamentarios de dicha entidad (Cfr. fojas 22, 25 y 26 del expediente judicial).

En el marco de lo antes indicado, debe advertirse que la decisión adoptada por el Sub Director de la Caja de Seguro Social fue producto de una investigación llevada a cabo por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos al Centro Especial de Toxicología, departamento donde laboraba la demandante, la cual tiene su origen en una denuncia presentada ante el Centro de Recepción de Denuncias de la Dirección de Investigación Judicial, a fin de poder comprobar la supuesta venta y falsificación de Certificados de Incapacidad; uso de sellos médicos; y demás irregularidades (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

De acuerdo con las constancias procesales, se puede advertir que una vez finalizada la investigación, la Dirección Nacional de Auditoría Interna, presenta el informe especial DNAI-INT-IE-169-2013 de 28 de noviembre de 2013, en el cual **fueron corroboradas** diversas anomalías, entre las cuales se encuentra la emisión de diversos certificados de incapacidad que no cumplían con las formalidades establecidas en las normas reglamentarias de dicha entidad, estando uno de éstos a nombre de **Isabel Youngs** (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, consideramos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en la Resolución 2888-2013-S.D.G. de 24 de diciembre de 2013, acusada de ilegal, al manifestar las infracciones en las que incurrió la parte actora, cito:

*“...Que la servidora pública **ISABEL YOUNGS** presentó ante su jefatura inmediata el Certificado de Incapacidad No. 5335068, para justificar su inasistencia el día 31 de mayo de 2013; sin embargo, dicho documento fue emitido sin cumplir con lo que establece el Decreto Ejecutivo No. 210 de 26 de junio de 2001, que reglamenta la expedición de certificados de incapacidad y tampoco con lo establecido en el Procedimiento para la Expedición de Certificados de Incapacidad y Constancias de Asistencia.*”

*Que en la presente investigación, se pudo constatar que la servidora pública ISABEL YOUNGS fue beneficiada con el Certificado de Incapacidad institucional No. 5335068, emitido en el Centro Especial de Toxicología, sin tener la investidura de víctima de la intoxicación por dietilenglicol, pero a pesar de haber sido emitido por un médico idóneo y autorizado para ejercer su profesión, dicho documento carece de legalidad o autenticidad según las normas que regulan su expedición, es más, su constitución únicamente fue motivada para justificar la ausencia al puesto de trabajo, utilizando para ello, un documento público el cual al ser presentado afectó los intereses de la Institución; por consiguiente, no tiene valor y no debe ser aceptado para cubrir el tiempo no laborado...*" (Cfr. foja 21 del expediente judicial) (Lo destacado es nuestro).

Producto de lo indicado en los párrafos precedentes, el Subdirector General de la institución, en ejercicio de la facultad que le fue delegada por el Director General mediante la Resolución 566-2010-D.G. de 5 de julio de 2010; y, particularmente, de lo dispuesto en el artículo 41, numeral 14, de la Ley 51 de 2005, el cual establece entre sus funciones la de "...aplicar las sanciones disciplinarias que correspondan...de acuerdo con las normas establecidas en el sistema de administración de recursos humanos..." procedió a destituir a **Isabel Youngs** del cargo que ocupaba, debido a que ésta, junto con otros funcionarios, **había infringido** los numerales 1, 15, 21, 22, 29 y 33 del artículo 20; así como los numerales 1 y 4 del artículo 21; y los numerales 14, 22, 34, 37 y 38 del cuadro de Aplicación de Sanciones del Reglamento Interno de Personal (Cfr. fojas 21, 22 y 24 del expediente judicial).

Lo anterior, deja acreditado que **la Caja de Seguro Social sí comprobó, a través de una investigación, la responsabilidad de la recurrente en los hechos que se le atribuyen;** y que, lejos de lo afirmado por la actora, la institución actuó conforme a derecho; es decir, **realizó las averiguaciones correspondientes a fin de constatar la responsabilidad de la ex servidora, y proceder con la aplicación de la sanción disciplinaria en consonancia con la gravedad de la falta cometida** (Cfr. foja 22 del expediente judicial) (Lo destacado es nuestro).

Por último, se advierte que la actora también pretende que la Sala Tercera declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que afirma incurrió la entidad demandada al no contestarle en tiempo oportuno el recurso de apelación que promovió en contra de la Resolución 594-2014-S.D.G. de 24 de abril de 2014, acusada de ilegal, por lo que luego de transcurridos dos (2) meses, contados a partir de la interposición del mencionado medio de impugnación, procedió a presentar al Tribunal la demanda contencioso administrativa en estudio.

En opinión de este Despacho, la configuración de esta negativa tácita, por silencio administrativo, más allá de permitirle a la demandante acceder al control jurisdiccional de la Sala Tercera, no incide de manera alguna sobre la validez de la decisión adoptada originalmente por la Caja de Seguro Social, de ahí que solicitamos que esta pretensión también sea desestimada por el Tribunal.

Por último, en cuanto al reclamo que hace la ex servidora en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Isabel Youngs**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 2 de febrero de 2009 que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad respecto al pago de salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, deben ser viables jurídicamente, es decir que corresponde dicho pago en los casos que **la propia Ley dispone...**” (Lo resaltado es nuestro).

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 2888-2013-S.D.G. de 24 de diciembre de 2013**, ni su acto confirmatorio, emitida por el Subdirector General de la Caja de Seguro Social; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

**IV. Pruebas:**

1. Se **objeta** los documentos visibles a fojas 16 y 17 aportados junto con la demanda, debido a que fueron presentados en fotocopias simples, por lo que no cumplen con el requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial;

2. Esta Procuraduría se opone, a la admisión de la prueba testimonial aducida por la actora a fin de que comparezcan al proceso, el Dr. David Alberto Ábrego Chávez y el Dr. Armando Estrada, puesto que al aducirla no se cumplió con lo dispuesto en el artículo 948 del Código Judicial, al no especificar sobre qué hechos en particular van a declarar estas personas.

3. 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 la recurrente.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 553-14