

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 761

Panamá, 13 de abril de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Expediente 707102021

Contestación de la demanda.

El Licenciado Edgardo Iván Santamaría Arauz, actuando en nombre y representación de **Jaime Augusto Alemán Díaz**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Número 4110-2019 de 10 de julio de 2019, emitida por la Dirección Ejecutiva de Recursos Humanos de la **Caja de Seguro Social**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Señor 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 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.

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal vulnera las siguientes disposiciones:

A. El artículo 34 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que señalan, correspondientemente, los principios que imperan en el procedimiento administrativo general y las causales de nulidad absoluta en los actos administrativos (Cfr. fojas 27 y 28 del expediente judicial); y

B. El artículo 119 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, el cual señala el efecto de los recursos de reconsideración y apelación en la vía gubernativa, presentados ante la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 5 y 6 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 lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución Número 4110-2019 de 10 de julio de 2019, emitida por la Dirección Ejecutiva de Recursos Humanos de la **Caja de Seguro Social**, mediante la cual se suspendió del cargo por el término de diez (10) días, sin derecho a sueldo al señor **Jaime Augusto Alemán Díaz**, por haber incurrido en una

falta grave al reglamento interno de la citada entidad (Cfr. fojas 52 - 54 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó oportunamente, un recurso de apelación, el cual fue resuelto mediante la Resolución No. 54568-2021-J.D., de 6 de abril de 2021, expedida por la Junta Directiva de la **Caja de Seguro Social**, misma que confirmó en todas sus partes el acto acusado de ilegal; pronunciamiento que le fue notificado al recurrente el 31 de mayo de 2021, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 41 – 44, 187-189 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 22 de julio de 2021, el apoderado judicial del demandante acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como su confirmatorio, y que como consecuencia se declare prescrita la investigación disciplinaria ordenada por conducto de la Resolución DRHA-P-CHDRAAM-395-2018 de 23 de mayo de 2018 e instruye el archivo del expediente disciplinario seguido al señor **Jaime Augusto Alemán Díaz** (Cfr. fojas 2 - 39 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el recurrente manifiesta que la falta disciplinaria por la cual fue sancionado había prescrito toda vez que la normativa reglamentaria establece que el término de prescripción para imponer sanciones disciplinarias es de un (1) año a partir de la comisión de la falta, por tanto, la entidad al imponer la sanción de suspensión al señor **Jaime Augusto Alemán Díaz**, pese a conocer el término de prescripción antes señalado, lo hizo en menoscabo del debido proceso (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial del actor con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón al señor **Jaime Augusto Alemán Díaz**, en lo referente a lo actuado por la **Caja de Seguro Social**.

A. Prescripción de las sanciones disciplinarias conforme al Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social.

Cabe indicar, que conforme observa este Despacho el apoderado judicial del recurrente alega que la falta disciplinaria por la cual fue sancionado su mandante había prescrito toda vez que, a su juicio como la resolución que ordena la investigación disciplinaria es de fecha 23 de mayo de 2018, le era aplicable lo dispuesto en el artículo 101-A del Reglamento Interno de Personal, según la adición efectuada por la Resolución Número 40,181-2007-J.D. de 6 de diciembre de 2007, que establecía que “...*La aplicación de las sanciones por la comisión de faltas administrativas que aparecen en el Cuadro de Aplicación de Sanciones de este Reglamento, prescribirán en un período doce (12) meses, contados a partir de la comisión de la falta...*” (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Al respecto, esta Procuraduría puede señalar que la prescripción invocada por el recurrente carece de sustento jurídico debido a que la norma señalada por el actor no estaba vigente a la fecha en que se emitió la resolución que ordenó el inicio de la investigación disciplinaria, es decir el 23 de mayo de 2018.

Lo anterior cobra relevancia toda vez que, la Junta Directiva de la **Caja de Seguro Social** modificó el texto del artículo 101-A a través de la Resolución No.48,460-2014-J.D. de 19 de agosto de 2014, publicada en la Gaceta Oficial 27612 de 2 de septiembre de 2014.

Visto lo anterior, el texto del artículo 101- A del Reglamento Interno de Personal de la **Caja de Seguro Social**, vigente a la fecha de la emisión de la Resolución DRHA-P-CHMDRAAM-395-2018 de 23 de mayo de 2018, mediante la cual se ordenó el inicio de la investigación disciplinaria al señor **Jaime Augusto Alemán Díaz**, es del tenor siguiente:

“**Artículo 101-A** Las Sanciones por falta administrativas contempladas en el Cuadro de Aplicación de Sanciones de este reglamento, serán aplicadas previa comprobación de la responsabilidad, mediante investigación realizada por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos.

La investigación llevada a cabo por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de cada Unidad Ejecutora, deberá ordenarse mediante providencia que se

notificará al servidor público relacionado en el proceso en un período de hasta sesenta (60) días calendario, una vez tenga conocimiento la Unidad Ejecutora de Recursos Humanos.

Si no se notifica la providencia dentro del lapso de sesenta (60) días calendario, a partir de que la Administración tenga conocimiento del hecho a investigar; dará lugar a la caducidad de la instancia.

Si no se notifica la resolución que genere la sanción en el período de doce (12) meses contados, a partir de la notificación de la Providencia que ordena la investigación; dará lugar a la prescripción de la falta.

Las situaciones descritas (caducidad de instancia o prescripción) deberán ser alegadas por la parte. Tratándose de conductas o hechos investigados por la Dirección Nacional de Auditoría Interna en los cuales se determine presunta afectación económica de algún servidor público al patrimonio de la Institución, la sanción disciplinaria prescribirá en doce (12) meses contados a partir de que se notifica la Providencia que ordena la investigación. Sin embargo, en lo concerniente a la reparación patrimonial la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos, deberá remitir el caso a la Contraloría General de la República, que a su vez enviará el resultado del informe de auditoría especial al Tribunal de Cuentas, a fin de cumplir con lo señalado en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008.

Respecto a las sanciones disciplinarias originadas por conductas o hechos que se presuman como delitos, la sanción administrativa prescribirá en el término de doce (12) meses contados, a partir de la notificación de la Providencia de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos que ordena la investigación e informará a las autoridades competentes, respectivamente.

Todo servidor público de la Institución que tenga conocimiento de la comisión de un hecho que pudiera constituir delito está obligado a interponer la denuncia penal respectiva y poner en conocimiento de su superior jerárquico inmediato, los hechos en un término perentorio de conformidad a las formalidades establecidas en el Código Judicial vigente.

La omisión de esta obligación será sancionada conforme a lo estipulado en el Reglamento Interno de Personal de la Institución, sin perjuicio de las acciones penales o patrimoniales que puedan ser ejercidas contra el servidor público que tenía conocimiento de la falta.” (El resaltado y subrayado es nuestro).

Del análisis de la norma arriba transcrita claramente se acredita que la prescripción invocada por el demandante no es aplicable al caso en estudio, debido que la norma que aduce no era la vigente para la fecha en que la **Caja de Seguro Social**, dio inicio al proceso disciplinario que da origen a la presente causa, por lo tanto, dicha pretensión carece de fundamento jurídico al estar sustentada sobre la base de una norma que había perdido su validez.

Por otro lado, de la precitada norma se desprende con claridad que la falta por la cual fue objeto de sanción el señor **Jaime Augusto Alemán Díaz**, no había prescrito toda vez, que Resolución DRHA-P-CHMDRAAM-395-2018 de 23 de mayo de 2018, que dio inicio a la investigación fue notificada el 17 de julio de 2018 y la Resolución Número 4110-2019 de 10 de julio de 2019, que generó la sanción, fue notificada el 11 de julio de 2019, es decir antes del término de prescripción de doce (12) meses de establece el artículo 101- A del Reglamento Interno de Personal de la **Caja de Seguro Social**, modificado por la Resolución No.48,460-2014-J.D. de 19 de agosto de 2014.

B. El debido proceso y el procedimiento sancionatorio.

Así las cosas, como quiera que en la acción ensayada, el 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.

En este sentido, 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 Hoyos¹ 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 Arbeláez², 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.

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

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

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 **Jaime Augusto Alemán Díaz**; razón por la cual los argumentos ensayados por el recurrente con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En ese sentido, podemos señalar que de la parte motiva de la Resolución Número 4110-2019 de 10 de julio de 2019 acusada de ilegal, se desprende lo siguiente:

“...
Que mediante Providencia DRHA-P-CHMDRAAM-395-2018 de 23 de mayo de 2018, de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos, la cual fue comunicada al servidor público **Jaime Alemán**, se ordenó iniciar una investigación sobre los hechos detallados en el Informe de Auditoría DNA-AESP-CG-32-2019, con la finalidad de recabar las pruebas necesarias que permitan demostrar si existe responsabilidad administrativa y de ser necesario aplicar las sanciones que en derechos correspondan, el resultado de la investigación efectuada se encuentra contenido en el Informe **DRHA-I-CH”DR.AAM”-2245-2019, del 25 de junio de 2019;**” (Cfr. foja 52 del expediente judicial) (El resaltado es de la fuente) (El subrayado es nuestro).

Luego de agotada la investigación realizada por la **Caja de Seguro Social**, y en la cual el demandante tuvo la oportunidad de presentar sus descargos, así como contrapruebas, su comportamiento fue considerado como una falta administrativa que ameritaba la aplicación de una sanción conforme al Reglamento Interno de Personal de la entidad, tal como se desprende del acto objeto de controversia. Veamos.

“Que se le atribuye responsabilidad administrativa, al servidor público, **Jaime Alemán**, por el incumplimiento, de sus funciones como Director Ejecutivo Nacional de Servicios y Prestaciones en Salud, que le habían sido asignadas, al no cumplir con los parámetros, normas y reglas establecidas en forma correcta, situación que transgrede el Artículo 20, numerales 1, 6, 15, 21, 22 y 33 y Artículo 21, numeral 11 que señalan;

...

Que por lo antes señalado, y en concordancia con el numeral 38, del Cuadro de Aplicación de Sanciones del Reglamento Interno de Personal, procede una Amonestación por Escrito, al servidor público **Jaime Alemán**, sin embargo, existen agravantes en donde, el doctor Alemán, aprovechándose del cargo que ostentaba y de la condición de confianza depositada en él, fueron determinantes en beneficio de la Empresa Healthcare Products, Centroamérica, S.A., al permitirle que se continuara con el trámite correspondiente, ocultando a sus superiores información que le fue brindada, por el Departamento Nacional de Evaluación y Gestión de Tecnología Sanitaria y del Departamento de Biomédica del Complejo Hospitalario “Dr.A.A.M.” de que los citados equipos no cumplían con la Ficha Técnica 102487 infringiendo (sic) en varias faltas simultáneamente, al actuar con premeditación a favor de la Empresa, proceder que contraviene el Artículo 103, numerales 3, 4, 6, 7 y 8 del Reglamento Interno de Personal, el cual dice;

...

Que se procede por este tipo de falta, de forma agravada, a la Suspensión del cargo por el término (sic) diez (10) días al servidor público **Jaime Alemán**;

...” (Lo destacado es de la cita) (El subrayado es de este Despacho) (Cfr. fojas 53 y 54 del expediente judicial).

Ante el escenario expuesto, es ostensible que la conducta del hoy demandante, se enmarca con meridiana claridad en faltas contempladas en el Reglamento Interno de Personal de la **Caja de Seguro Social**, lo que conllevó a que la entidad demandada aplicara la sanción de suspensión por el término de diez (10) días.

Para la doctrina el procedimiento disciplinario es una modalidad de la potestad sancionadora del Estado a fin de fiscalizar los comportamientos o las conductas de los funcionarios o administrados y, consecuentemente, imponer las medidas restrictivas pertinentes ante la inobservancia de las reglas que este régimen prescribe; tomando en cuenta que el ejercicio de dicha atribución se materializa a través del cumplimiento de los principios que componen la garantía del debido proceso, pues contribuye a los límites de la Administración Pública en el ejercicio del poder sancionador.

En este escenario, resulta importante citar lo expuesto por la Sala Tercera en la Sentencia de 18 de marzo de 2015, con respecto a los preceptos que busca resguardar o proteger la garantía del debido proceso, cito:

“... ”

‘en cada una de las etapas básicas del proceso administrativo sancionador, a saber: la fase de acusación o formulación de 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 consiguientes, los elementos y principios que lo conforman e integran de acuerdo a la naturaleza jurídica del procedimiento sancionatorio (aplicación del ius puniendi).

Tales elementos, como se ha señalado y lo consigna el artículo 34 y 200 numeral 31 de la Ley 38 de 200, son ‘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 proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el de recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa’. En tanto que los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora, se derivan del principio de legalidad como facultad ‘atribuida a determinados órganos del Estado por medio de ley, con la finalidad de imponer penas, sanciones y medidas de seguridad a quienes después de un proceso...’. De ahí que como ha sostenido esta Sala, ‘los principios que fundamentan esta facultad son los de legalidad, tipicidad, irretroactividad proporcionalidad regales del ‘non bis in ídem’, culpabilidad y de prescripción’ (Cfr. Fallo de 30 de enero de 2009. Aquilino de la Guardia Romero vs. Comisión Nacional de Valores)”.

A juicio de este Despacho, la medida impuesta a **Jaime Augusto Alemán Díaz**, fue proporcional y legal; ya que la sanción aplicada resultó cónsona con la falta cometida y la institución demandada cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar esta medida. Igualmente se respetaron las garantías del debido proceso y derecho a la defensa, máxime que el actor tuvo la oportunidad de presentar sus descargos.

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, como de manera equivocada lo asevera el recurrente, 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 Número 4110-2019 de 10 de julio de 2019, emitida por la Dirección Ejecutiva de Recursos Humanos de la **Caja de Seguro Social**; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

VI. Pruebas:

1. Esta Procuraduría objeta por inconducentes, las pruebas documental contenida en el numeral 51 de la demanda, que hace referencia a la copia simple de la Resolución Número 40,181-2007-J.D. de 6 de diciembre de 2007, debido que no reúnen los requisitos de autenticidad establecidos en el artículo 833 del Código Judicial.

2. Este Despacho **objeta** por inconducentes, las pruebas de informe propuestas por el apoderado judicial del actor, ya que **al no haber demostrado siquiera los intentos que realizó para conseguir la información que ahora solicita, el accionante intenta trasladar al Tribunal la carga de la prueba**; misma que debe ser asumida por el de acuerdo con lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial.

3. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente que guarda relación con este caso, el cual reposa en la entidad demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General