

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 770

Panamá, 26 de mayo de 2023

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 172642023.

El Licenciado Guillermo E. Benitez C., actuando en nombre y representación de la **Sixto Abrego Amador**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 7370-2020 de 9 de diciembre de 2020, emitida por la **Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social**, así como 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 la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

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

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

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

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

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

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

**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.

**Décimo 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.

**Décimos 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El apoderado judicial del demandante sostiene que el acto acusado de ilegal infringe las disposiciones que a continuación pasamos a enumerar:

**A. Los artículos 34, 62 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales, en su orden, establecen los principios que informan al procedimiento**

administrativo general; los supuestos en los cuales las entidades públicas podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o decreten derechos a favor de terceros; y que los actos serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamento de Derecho (Cfr. fojas 10-28 del expediente judicial y páginas 10, 16 y 48 de la Gaceta Oficial 24,109 de 2 de agosto de 2000).

B. El **artículo 1129 del Código Civil**, que dispone que los contratos serán obligatorios siempre que en ellos concurren las condiciones esenciales para su validez (Cfr. fojas 24-25 del expediente judicial).

III. **Breves antecedentes y descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

### **3.1 Antecedentes.**

Según se desprende de las constancias procesales, en el año 2015, **Sixto Abrego Amador** inició labores en la **Caja de Seguro Social**, como Médico General V, de forma permanente; sin embargo, en el 2016, el prenombrado participó en el Concurso Nacional de Residencias, y se hizo acreedor a una plaza en la Especialidad de Anestesiología, en el Hospital Regional Dr. Rafael Estévez, ubicado en la provincia de Coclé, razón por la cual, desde el 1 de noviembre de 2016, al demandante se le concedió una licencia sin sueldo, misma que le fue prorrogada hasta el 31 de octubre de 2019, perfeccionándose, en consecuencia, el Contrato 4-2019-D.E.N.R.H. de 1 de noviembre de 2017, en el que establecen las condiciones que regirán dicho beneficio (Cfr. fojas 117-118 del expediente judicial).

De acuerdo con lo que consta en autos, la Cláusula Cuarta del Contrato 4-2019-D.E.N.R.H. de 1 de noviembre de 2017, estableció lo siguiente:

**"CUARTA: EL CONTRATISTA** se obliga a prestar sus servicios especializados para **LA CAJA**, al finalizar la residencia, por un término mínimo equivalente al doble del periodo correspondiente a la licencia concedida, de conformidad con lo

estipulado en el Artículo 48, literal d) del Reglamento de Licencias, Becas y Auxilios, y el Artículo Noveno de la Resolución No. 1143 de 9 de diciembre de 2011, publicada en Gaceta Oficial No. 27,005 de 30 de marzo de 2012, como se detalla a continuación:

a. **EN LA REGIÓN DE CHIRIQUÍ:** por dos (2) años y seis (6) meses.

b. Y el periodo restante de servicios, laborará en el lugar que **LA CAJA** determine, con base en la necesidad institucional.

Los servicios especializados, que desglosa el acápite "a" y "b" de esta cláusula, serán prestados por **EL CONTRATISTA** en forma continua, sin interrupción, hasta completar el periodo de dos (2) veces el tiempo de duración de la residencia.

..." (Cfr. fojas 78-79 del expediente judicial) (Énfasis suplido).

Ahora bien, de la lectura del informe explicativo de conducta remitido por la entidad demandada a la Secretaría del Tribunal, este Despacho advierte que al culminar la formación en la Especialidad de Anestesiología y Reanimación en el Hospital Regional Dr. Rafael Estévez, el recurrente fue ascendido, mediante el Resuelto 011030-2020 de 19 de agosto de 2020, como Médico Especialista III, y Reanimación en la Unidad de Cuidados Intensivos en el Complejo Hospitalario Metropolitano Dr. Arnulfo Arias Madrid; posteriormente, el Director Ejecutivo Nacional de Servicios y Prestaciones en Salud le solicitó al Director General de la institución su aprobación para iniciar el trámite de asignación de funciones en la Región Chiriquí, por dos (2) años y seis (6) meses, y el periodo restante laborará en el lugar que se determinara según la necesidad institucional; de ahí que, mediante la Acción de Personal 7370-2020 de 9 de diciembre de 2020, acusada de ilegal, se modificó el resuelto en referencia, en el sentido de indicar el destino correcto donde el galeno debía prestar servicios, conforme lo acordado por ambas partes (Cfr. fojas 118-119 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con la decisión adoptada por la entidad de seguridad social, el recurrente promovió en tiempo oportuno un recurso de

apelación en contra del acto impugnado, mismo que fue resuelto mediante la Resolución 55821-2022-JD de 1 de septiembre de 2022, a través de la cual la Junta Directiva de dicha institución resolvió confirmar la Acción de Personal 7370-2020 de 9 de diciembre de 2020, que modificó el Resuelto 011030-2020 de 19 de agosto de 2020 (Cfr. fojas 91, 92-94 y 119 del expediente judicial).

Producto de la situación indicada en los párrafos anteriores, el 16 de febrero de 2023, el apoderado judicial de **Sixto Abrego Amador** promovió la demanda contencioso administrativa en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Acción de Personal 7370-2020 de 9 de diciembre de 2020, así como su confirmatorio; y que en consecuencia, se le reconozcan a su representado todos los derechos establecidos en la Ley, como lo es prestar el servicio en la institución establecida inicialmente, esto es, el Complejo Hospitalario Metropolitano Dr. Arnulfo Arias Madrid, tal como quedó consignado en la Resolución 011030-2020 de 19 de agosto de 2020 (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del accionante alega que se infringieron los **artículos 34, 62 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, así como el **artículo 1129 del Código Civil**, en la medida que la entidad demandada emitió una resolución a favor de su representado; sin embargo, luego revocó su decisión sin basarse en ninguna norma que disponga un procedimiento especial, ni establecer los aspectos facticos-jurídicos que motivaron la modificación del nombramiento, mismo que en su momento se fundamentó en la necesidad del servicio y el cual estuvo precedido de un proceso interno; en tal sentido, estima que si bien la Cláusula Cuarta del Contrato 4-2019-D.E.N.R.H. de 1 de noviembre de 2017, estableció que su mandante debía cumplir dos (2) años y seis (6) meses en la Región de Chiriquí, lo cierto es que el plazo precluyó el 19 de mayo de 2022, por lo que es de la opinión que dicha condición debió cumplirse inmediatamente

después de finalizada su especialización, siendo que el galeno se reintegró de la licencia con sueldo otorgada el 19 de noviembre de 2019 (Cfr. fojas 10-28 del expediente judicial).

### **3.2. Descargos de esta Procuraduría.**

Aclarado los aspectos antes señalados y frente a los argumentos expuestos por el actor, este Despacho procederá a analizar de manera conjunta los cargos de infracción que se aducen con respecto a las disposiciones invocadas en la demanda, advirtiéndole que no le asiste la razón, ya que de acuerdo con las constancias procesales, **la Caja de Seguro Social cumplió cabalmente con lo estipulado en la Cláusula Cuarta del Contrato 4-2019-D.E.N.R.H. de 1 de noviembre de 2017.**

Tal como se advierte del examen de las constancias procesales, **Sixto Abrego Amador** luego de haber sido acreedor de una plaza para adquirir una especialidad médica, le fue otorgada una licencia con sueldo, en consecuencia, suscribió con la **Caja de Seguro Social** el Contrato 4-2019-D.E.N.R.H. de 1 de noviembre de 2017, a través del cual se establecieron las condiciones por las cuales se regiría dicha relación en virtud del beneficio otorgado; específicamente, la Cláusula Cuarta dispuso que el galeno se obligaba, al finalizar la especialización, a prestar sus servicios por un término de dos (2) años y seis (6) meses en la Región de Chiriquí, y el periodo restante, laboraría en el lugar que la entidad determinara, con base en la necesidad institucional, de conformidad con lo establecido en los reglamentos que regulan la materia (Cfr. fojas 78-79 y 117-118 del expediente judicial).

Con fundamento en las generalizaciones anteriores, la institución de seguridad social emitió la Acción de Personal 7370-2020 de 9 de diciembre de 2020, a través de la cual modificó el Resuelto 011030-2020 de 19 de agosto de

2020, en el sentido que el destino correcto era en la Región de Chiriquí; pues, aun cuando el Jefe del área donde el recurrente había culminado su rotación, solicitó el nombramiento de éste en el Complejo Hospitalario Metropolitano Dr. Arnulfo Arias Madrid, lo cierto es que primaba el compromiso contractual adquirido por el accionante con la entidad demandada, de conformidad con las condiciones pactadas, esto es, prestar servicios, al finalizar la especialización, por un término mínimo equivalente al doble del periodo correspondiente a la licencia concedida en los destinos determinados en el contrato, actuación que de ninguna manera resulta contraria a los **artículos 34, 62 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, y el **artículo 1129 del Código Civil**, puesto que la institución estaba dando fiel cumplimiento a lo convenido y aceptado en su momento por ambas partes.

Cabe acotar también, que lo expresado en líneas precedentes tiene su sustento legal en los **artículos 42 y 52 del Reglamento de Licencias, Becas y Auxilios de la Caja del Seguro Social**, aprobado mediante la Resolución 35,519-2004-J.D. de 16 de marzo de 2004, que en lo medular contienen:

**“Artículo 42: Todo beneficiario de una beca, licencia o auxilio por parte de la Caja, estará obligado a firmar un contrato al momento de concedérsele tal beneficio.**

**Toda Licencia con sueldo para estudios deberá ser concedida por medio de una acción de personal. Aquéllas que superen los tres (3) meses deberán estar acompañadas de un contrato en el cual aparecerán los siguientes requisitos, entre otros:**

a. ...

**b. La obligatoriedad del beneficiario de reincorporarse al servicio de la Caja de Seguro Social, al finalizar la licencia con sueldo concedida o terminación de la capacitación.**

**c. La obligación de prestar servicio en la unidad ejecutora que determine la Caja de Seguro Social, conforme a las cláusulas previamente aceptadas por las partes en el contrato.**

**d. La obligación del beneficiario de prestar servicios a la Caja de Seguro Social por un término mínimo, equivalente al**

**doble del periodo correspondiente a la licencia concedida.** En todo caso, el tiempo en que habrá de prestar sus servicios no será menor de dos años.

..." (Cfr. páginas 14-15 de la Gaceta Oficial 25,054 de 20 de mayo de 2004) (Lo destacado es nuestro).

**"Artículo 52: El servidor público a quien se le ha otorgado licencia para recibir capacitación en el país o fuera de éste, debe volver a su puesto al terminar sus estudios; de no hacerlo sin que medien causas justificadas, se le aplicarán las sanciones que estipule el Contrato y los reglamentos vigentes."** (Cfr. página 17 de la Gaceta Oficial 25,054 de 20 de mayo de 2004) (La negrita es del Despacho).

Lo citado pone de manifiesto que los contratos suscritos en virtud de la licencia con sueldo y la prórroga concedida a **Sixto Abrego Amador**, establecían una serie de cláusulas cuyo cumplimiento era obligatorio para ambas partes, por tanto, es claro que el actor conocía plenamente las responsabilidades emanadas del acuerdo que había suscrito con la **Caja de Seguro Social**, de ahí que nos oponemos a los criterios expuestos por el recurrente, toda vez que el mismo no ha brindado la contraprestación que está obligado a dar, esto es, servir a un centro de salud ubicado en la Región de Chiriquí y en un lugar que la institución determine, con base en la necesidad del servicio, por el doble del tiempo que se le otorgó el beneficio, tal como se dejó expresamente estipulado.

Siendo ello así, y luego de analizar los argumentos y las violaciones alegadas en que se sustenta el recurrente, este Despacho estima que la actuación de la **Caja de Seguro Social** se ajustó a Derecho, pues, ciertamente **Sixto Abrego Amador** debía prestar servicios especializados para la institución, una vez que concluyó el beneficio que le concediera la autoridad; y es que el galeno no sólo está obligado a reincorporarse a sus labores luego del vencimiento de la licencia con sueldo que le fue concedida tal como lo impone el **literal b del artículo 42 del Reglamento de Licencias, Becas y Auxilios de la Caja del Seguro Social**, sino que no debe perder de vista que en atención a lo previsto en los **literales c y d** del

mismo cuerpo normativo en referencia, el mismo está compelido a servir a la entidad demandada por el doble del tiempo que se le otorgó el permiso, con arreglo a lo convenido en los contratos suscritos; por tal motivo solicitamos al Tribunal que desestime sus pretensiones.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, este Despacho advierte que mediante la Resolución 1999-2023 de 22 de marzo de 2023, la **Caja de Seguro Social**, a través de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos, resolvió trasladar a **Sixto Abrego Amador** hacia la Ciudad de la Salud, en el Bloque Quirúrgico del Hospital de Alta Complejidad, con fundamento en lo dispuesto en el **artículo 45 del Reglamento Interno de Personal**, aprobado por la Resolución 35,888-2004-JD de 15 de junio de 2004, que la letra dispone lo siguiente:

**"ARTICULO 45:** Podrán hacerse traslados de servidores públicos de la Caja de Seguro Social, de un cargo a otro de la misma clase, siempre que medien algunas de las siguientes razones:

1. A solicitud del servidor público y con la aprobación previa del jefe inmediato y del jefe de la unidad administrativa a donde se traslada.

2. Por necesidad debidamente comprobada en el servicio y procurando que el traslado no sea imposible, oneroso o que ocasione desventaja para el funcionario.

3. Que no represente ninguna erogación adicional a la Institución ni disminución de la eficacia de la actividad o servicio que prestaba." (Cfr. página 78 de la Gaceta Oficial 25106 de 2 de agosto de 2004).

Tal como manifiesta la entidad demandada en su informe explicativo de conducta, dicha decisión tiene como objetivo que el recurrente cumpla el periodo restante del compromiso adquirido por el galeno, por la necesidad institucional, en la Ciudad de la Salud, específicamente, en el Bloque Quirúrgico del Hospital de Alta Complejidad, con su mismo cargo y partida presupuestaria; decisión que fue aceptada por el activador judicial, en la medida que no fue recurrida.

En tales circunstancias, y como quiera que la entidad demandada emitió otro acto con posterioridad a la demanda ensayada, por medio del cual se trasladó al demandante a otro centro hospitalario, por la necesidad del servicio, a fin que el mismo cumpla con el periodo restante de su compromiso, este Despacho estima que en la situación en estudio nos encontramos ante el fenómeno procesal conocido como sustracción de materia, en la medida que se ha extinguido la pretensión o el objeto de la presente acción, por lo que la materia justiciable sujeta a decisión ha dejado de existir.

Finalmente, este Despacho desea manifestar que el acto demandado, y su confirmatorio, lejos de violentar los derechos del accionante y el principio del debido proceso, se apega estrictamente a las reglamentaciones internas de la autoridad demandada, siendo este tipo de prácticas contrarias a los intereses de la seguridad social panameña, ya que es palpable el beneficio del que fue objeto **Sixto Abrego Amador**, patrocinio que debió revertir a un centro de salud ubicado en la Región de Chiriquí y en un lugar que la **Caja de Seguro Social** determinara, en virtud del conocimiento especializado y la experiencia adquirida durante el tiempo que duró la licencia con sueldo que le fuera otorgada.

Una vez desplegadas las razones jurídicas por las que la Acción de Personal 7370-2020 de 9 de diciembre de 2020, y su acto confirmatorio, no han violado ninguna de las normas indicadas por el demandante; esta Procuraduría estima que los mismos se han dictado conforme a los principios rectores del procedimiento administrativo, como lo es el debido proceso, en el que la parte actora ha podido ejercer su derecho de defensa, haciendo uso oportuno del medio de impugnación que dispone la ley (reconsideración) ante la entidad demandada, quien luego confirmó su decisión mediante resolución motivada, dejando constancia de las razones de hecho y de Derecho que fundamentaron la misma, con lo cual se agotó

la vía gubernativa y permite, posteriormente, al recurrente acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por esta razón, **este Despacho solicita que los cargos alegados por el accionante sobre la omisión a lo dispuesto en los artículos 34, 62 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, así como el artículo 1129 del Código Civil; sean desestimados por ese Tribunal.**

En virtud de lo antes anotado, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Acción de Personal 7370-2020 de 9 de diciembre de 2020, así como su acto confirmatorio, ambas emitidas por la Caja de Seguro Social y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del recurrente.**


#### IV. Pruebas:


4.1. Se **objeta, por dilatoria e ineficaz**, la prueba de informe descrita en el punto 5, del apartado VI de la demanda, visible a fojas 55-56 del infolio, por ser contraria a lo dispuesto en los artículos 783 y 784 del Código Judicial.

4.2. Se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, el cual reposa en los archivos de la institución demandada.

**V. Derecho:** No se acepta el invocado por el accionante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General