

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1183

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 7 de septiembre de 2021

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

La firma de abogados Troyano & Troyano, actuando en representación y representación de **Marta Maribel Jurado Gaubeca**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 662-2015 de 30 de noviembre de 2015, expedida por la **Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social**, sus actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de la demanda.**

**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 N° 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.

**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.

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

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

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

La apoderada judicial de la sociedad demandante sostiene que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes normas:

**A.** Los artículos 20 (numerales 1, 6, 11 y 15), artículo 102, artículo 104 (numerales 1, 2 y 5), 107 y 109 (parágrafo) del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, los cuales señalan lo comprendido como deberes y obligaciones de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social; también indica los criterios para determinar la comisión de una falta dentro del régimen disciplinario; las atenuantes de responsabilidad; así como establece el procedimiento a seguir cuando se da la comisión o posible comisión de faltas; y, la manera en que se realizará la aplicación de las sanciones disciplinarias previa investigación, según lo dispuesto en ese reglamento (Cfr. fojas 38 a 50 del expediente judicial).

**B.** Los artículos 36, 52 (numeral 4), 201 (numerales 37) de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, por la cual se dicta el procedimiento administrativo general, que señalan respectivamente, que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente; los casos en que se incurre en vicios de nulidad absoluta en los actos

administrativos dictados; el significado de desviación de poder (Cfr. fojas 51 a 54 del expediente judicial).

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

Conforme está sentado en autos, la Dirección Nacional de Auditoría Interna emitió el Informe No. DNAI-FIN-IE-057-2015, del 21 de mayo de 2015, concerniente con el resultado de la Auditoría Especial, relacionada con la pérdida de un Panel de Control con numero de activo 790435, con valor en el mercado de mil doscientos balboas (B/.1,200.00), según cotización No. 4018, de la Empresa Solís Import, S.A. para el Departamento de Odontología de la Policlínica "Dr. Carlos N. Brin" San Francisco (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, el Departamento de Recursos Humanos, de la mencionada instalación de salud, efectuó las investigaciones correspondientes, cuyos resultados se encuentran consignados, en el Informe PDCNB-DRH-SdA-No-IAU-196-2015, de 30 de septiembre de 2015, dando como resultado que en la investigación realizada se determinaron deficiencias administrativas en el control interno, ocasionando la pérdida de un Panel de Control con número de activo 790435, y por el incumplimiento de las funciones inherentes al cargo que desempeña como Jefa del Departamento de Odontología de la Policlínica Dr. Carlos N. Brin, así como la falta de una supervisión oportuna, al recibir las llaves de la caseta por parte del señor Luis Ho Pérez, quien era responsable en esos momentos, sin antes realizar una inspección a los equipos custodiados en la caseta (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

Como resultado de lo anterior, la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, en ejercicio de las facultades delegadas por el Director General, mediante la Resolución No. 6662-2015 de 30 de noviembre de 2015, señaló que la entonces funcionaria **Marta M. Jurado G.**, al incumplir con los procedimientos propios de su cargo, infringió el artículo 20, numerales 1, 6 y 11 en

concordancia con los numerales 1 y 12 del Cuadro de Aplicación de Sanciones del Reglamento Interno de Personal, que la hizo merecedora a una suspensión por el término de dos (2) días, sin derecho a sueldo, señalando lo siguiente:

“... ”

**RESUELVE:**

**SUSPENDER**, por el término de dos (2) días, sin derecho a sueldo, a partir de la notificación de esta Resolución, por la pérdida de un Panel de Control con número de activo 790435, a la funcionaria **MARTA JURADO**, portadora de la cédula de identidad personal No. 8-213-01986, número de empleado 8-37-09-0-93758, con funciones de Jefa del Departamento de Odontología, en la Policlínica ‘Dr. Carlos N. Brin’ de San Francisco.

Se advierte a la interesada que en contra de esta Resolución se podrá interponer, dentro de los cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente Resolución, Recurso de Reconsideración ante la Dirección General y/o de Apelación ante la Junta Directiva.

...” (La negrita es de la entidad) (Cfr. foja 68 del expediente judicial).

Producto de su inconformidad, la actora **Marta M. Jurado G.**, a través de su apoderada especial, interpuso un recurso de reconsideración en contra de la resolución descrita en el párrafo que antecede, lo que dio lugar a que se emitiera la Resolución No. 335-2016-SDG de 1 de abril de 2016, por medio de la cual se mantuvo en todas sus partes lo establecido en la anterior. Esta resolución fue notificada a la actora el 18 de abril de 2016 (Cfr. fojas 65 y 66 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, la actora presentó recurso de apelación en contra de la Resolución No. 335-2016-SDG de 1 de abril de 2016, y al respecto, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, mediante Resolución No. 53,855-2020-J.D. de 4 de febrero de 2020, confirmó en todas sus partes el acto impugnado. Así:

“... ”

**CONFIRMAR**, la Resolución No.6662-2015 de 30 de noviembre de 2015, por la cual se resolvió Suspende, por el término de dos (2), sin derecho a sueldo, por la pérdida de un Papel (sic) de Control con número de activo 790435, a la servidora pública MARTA JURADO, con cédula de identidad personal no. 8-213-1986, Número de Empleado 8-37-09-93758, con funciones

de Jefa del Departamento de Odontología, en la Policlínica ‘Dr. Carlos N. Brin’, de San Francisco.

...” (La negrita es de la entidad) (Cfr. foja 64 del expediente judicial).

Cabe destacar que la Resolución antes mencionada, le fue notificada a la demandante el 22 de julio de 2020 (Cfr. foja 64 del expediente judicial).

#### **IV. Argumentos de la actora.**

La apoderada judicial de **Marta Maribel Jurado Gaubeca**, acudió a la Sala Tercera el 1 de septiembre de 2020, a interponer la acción contencioso administrativa bajo análisis, en la que solicita que se declaren nulas, por ilegales, las resoluciones antes mencionadas y que, como consecuencia de ello, se le restituya por haber sido suspendida ilegalmente, la suma que corresponda a los dos (2) días de sueldo que le han sido descontado de su salario, con el correspondiente pago de los intereses, así como la declaratoria de desviación de poder en la que se emitió el acto administrativo demandando y se ordene a la Dirección Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, que emita una nota o un memorando ofreciéndole las disculpas correspondientes por afectar su imagen e integridad como funcionaria y Jefa del Departamento de Odontología (Cfr. fojas 5-7 del expediente judicial).

A juicio de la apoderada judicial de la recurrente, la entidad demandada incurrió en una actuación violatoria, ya que al aplicar las normas y los numerales contemplados como fundamento en el acto acusado, no se tomó en consideración que en sus treinta y cuatro (34) años de ser funcionaria en esa entidad de salud y los siete (7) años que tiene como Jefa del Departamento de Odontología ha cumplido y ha hecho cumplir la ley y los reglamentos, ha ejecutado su trabajo en forma correcta y honesta con la debida diligencia y además ha cuidado de todos los bienes, materiales, útiles que le han sido confiado en custodia, su uso y administración, quedando demostrado su actuar cuidadoso y responsable que desplegó antes y durante la instalación del sistema de succión para uso de la Unidad a su cargo

referido en el Informe DNA-FIN-IE-057-2015 (sic), a pesar que eso no era de su competencia (Cfr. fojas 39- 41 del expediente judicial).

También, destaca la recurrente que el acto atacado de ilegal, dictado por la Dirección Nacional de Recursos Humanos, al aplicar las normas del Reglamento Interno de Personal sobre la naturaleza de las faltas, es totalmente improcedente tomando en cuenta que de las pruebas aportadas a este proceso no se demuestra que la misma haya sido negligente ni ejecutado de manera incorrecta el trabajo propio de su cargo (Cfr. fojas 42-43 del expediente judicial).

En esa línea, también indica que la institución ha incurrido en una serie de violaciones al debido proceso, ya que se le vulneró el derecho a conocer realmente el hecho por el cual se le sancionó y alegar en defensa de éste, por cuanto que el objeto extraviado o hurtado de cuya pérdida se le responsabiliza, ha quedado en duda (Cfr. fojas 50-53 del expediente judicial).

#### **V. Descargos de la Procuraduría.**

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad planteados en la demanda, con sustento en la **Resolución No. 6662-2015 de 30 de noviembre de 2015**, por medio del cual a razón de una investigación realizada por el Departamento de Recursos Humanos de esa entidad, se determinaron deficiencias administrativas en el control interno, situación que trajo como resultado de la pérdida de un Panel de Control de activo 790435.

Lo anterior, configuró el incumplimiento en las funciones inherentes al cargo que desempeñaba la demandante como Jefa del Departamento de Odontología de la Policlínica Dr. Carlos N. Brin, así como también, la falta de supervisión oportuna, al recibir las llaves de la caseta, sin antes realizar una inspección a los equipos custodiados allí.

La actuación de la servidora pública **Marta Maribel Jurado Gaubeca**, la ubicó, tal como hemos señalado, dentro de una vulneración a los preceptos establecidos en el artículo 20, numerales 1, 6, 11 y 26 del Reglamento Interno de Personal, que son del tenor siguiente:

“... ”

**Numeral 1:** Cumplir hacer cumplir las leyes, reglamentos demás disposiciones de trabajo que se adopten.

**Numeral 6:** Ejecutar el trabajo en forma correcta y honesta, con la dedicación y diligencia que el cargo requiere y mantener al día las labores que le han sido encomendadas. El subrayado es nuestro

**Numeral 11:** Cuidar y ser responsable de todos los bienes (sic), útiles, materiales, herramientas, mobiliarios y equipos confiados a su custodia, uso y administración.

...” (La subrayada y negrita es de la entidad) (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

Por esta razón, nos oponemos a lo que alega la recurrente sobre la aplicación indebida de normas para sancionarla, ya que se trata de un incumplimiento en las funciones inherentes al cargo que desempeña, además de la falta de cuidado de los bienes, útiles, materiales, herramientas, mobiliario y equipo confiados a su custodia, uso y administración.

Con relación a lo señalado por la actora sobre la violación al Principio de la Sana Crítica por parte de la entidad, indicando que no se dio una debida valoración de las pruebas de acuerdo a la lógica y a la experiencia, esta Procuraduría discrepa de este argumento puesto que se observa que en la Resolución No. 335-2016-SDG (acto que confirma y mantiene la decisión original), se realizó un análisis prolijo de la declaraciones y documentos que constan dentro del expediente, así como también el estudio de los resultados contenidos en el Informe de Auditoría No. DNAI-FIN-IE-057-2015, por lo que la entidad demandada dictaminó que los hechos expuestos por la recurrente no tenían asidero jurídico alguno (Cfr. foja 66 del expediente judicial).

Por otro lado, discrepamos sobre lo alegado por la recurrente en cuanto a que la entidad incurrió en una desviación de poder al darse un abuso en las actuaciones administrativas, por lo que es necesario hacer referencia al significado de ésta figura.

Sobre el particular y por el carácter que envuelve la temática, este Despacho considera oportuno hacer referencia a la definición del jurista francés M.F. Laferrière, cuando explica que la desviación de poder es *“el vicio consistente en desviar un poder*

*legal del fin para el cual fue instituido, haciéndolo servir a finalidades para las cuales no está destinado”. Se trata de un “abuso del mandato conferido al administrador que se caracteriza por la incorrección del fin, de las intenciones que han guiado al administrador”* (Laferrière, M.F. Citado por Gustavo Penagos. El Acto Administrativo. Ediciones Librería del Profesional, 5ª Ed. Bogotá. 1992. pág. 615).

De igual manera, el jurista Javier Herrera, señala que la desviación de poder es *“La celebración de todo acto administrativo con apariencias de estar ceñido al derecho, pero que se ha adoptado por motivos o para fines distintos a los señalados en la ley, sus vicios y defectos hacen anulable el acto...”* (HERRERA, Javier (15 de enero de 2021). Desviación de Poder en El Estado Panameño. <http://iavierherreralaw.blogspot.com/2021/01/desviacion-de-poder-en-el-estado.html>.

Bajo la premisa doctrinal anterior, claramente se advierte que en la causa bajo examen no se configura la desviación de poder, ya que del acto acusado de ilegal se advierte el cumplimiento de los procedimientos legales establecidos y la tipificación de las faltas atribuidas a la administrada.

Con base a estos supuestos fácticos, se observa que hubo un descuido y falta de vigilancia en la labor de supervisión por parte de la señora **Marta Maribel Jurado Gaubeca**, al no realizar las debidas diligencias para que el técnico devolviera las llaves donde estaba resguardado el Sistema de Succión en Seco y también, al permitir que el técnico se retirara con equipo o materiales, sin conocer qué se estaba llevando.

Por otro lado, con respecto a la supuesta incurrancia en la violación del debido proceso deviniendo en una nulidad absoluta, aducida por la actora en su escrito de demanda, este Despacho no comparte lo expuesto por ésta al señalar que: *“...se le vulneró el derecho a conocer realmente el hecho por el cual se le sancionó y alegar en defensa de ese derecho...”* (Cfr. foja 53 del expediente judicial).



Respecto de lo anterior, en el Informe de Conducta presentado por la entidad el 22 de octubre de 2020, se puede apreciar que la actora tenía conocimiento del hecho por el cual se procedió a sancionarla. Veamos.

“...

**Notificada la Resolución sancionadora, la servidora pública Marta Maribel Jurado Gaubeca, presentó en tiempo oportuno Recurso de Reconsideración, el cual fue considerado y atendido mediante la Resolución No. 335-2016-SDG de 1 de abril de 2016, que resolvió MANTENER la Resolución No. 6662-2015 de 30 de noviembre de 2015.**

En vista del derecho que le asiste, la servidora pública **Marta Maribel Jurado Gaubeca, al conocer los resultados de su recurso de reconsideración, impetró Recurso de Apelación en contra de la resolución señalada en el párrafo anterior, el cual fue surtido ante la Honorable Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, máximo organismo administrativo de la Institución, al valorar los elementos de pruebas que constan en el expediente administrativo de la recurrente, dicta la Resolución No. 53,855-2020-J.D. de 4 de febrero de 2020, la que resuelve: ‘CONFIRMAR, la Resolución No. 6662-2015 de 30 de noviembre de 2015, por la cual se resolvió Suspende, por el Término de dos (2) días (sic), sin derecho a sueldo, por la pérdida de un Panel de Control con número de actrivo 790435, a la servidora pública MARTA JURADO, con cédula de identidad personal 8-213-1986, Número de Empleado 8-37-09-93758, con funciones de Jefa del Departamento de Odontología, en la Policlínica ‘Dr. Carlos N. Brin’, de San Francisco.(sic)**

...” (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 131 y 132 del expediente judicial).

En cuanto al tema señalado por la demandante, sobre la actuación de la institución respecto de la aplicación de la multa, este Despacho discrepa de lo dicho por la actora puesto que se evidencia de las constancias procesales, que las actuaciones de esta administración, se efectuaron dentro de los principios de legalidad, publicidad y transparencia, de conformidad con la Ley 51 de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, el Reglamento Interno de Personal, la Ley 38 de 31 de julio de 2000, así como los procedimientos establecidos por la institución.

En este punto, resulta ilustrativo citar al jurista colombiano Libardo Orlando Riascos Gómez, cuando se refiere al debido proceso administrativo, a saber: *"En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de*

*conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción...”; “...Los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir las decisiones por los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico vigente y que hayan sido proferidas por las autoridades estatales, y las personas particulares con funciones administrativas, como colofón de un procedimiento administrativo o actuación o trámite administrativo correspondiente”. (Libardo Orlando Riascos Gómez. El Acto Administrativo. Grupo Editorial Ibañez, Segunda Edición. 2013. Pág. 496.*

De igual forma, es importante destacar lo dicho por el jurista panameño Jorge Fábrega, que en su obra "*Instituciones de Derecho Procesal Civil*" manifiesta que la jurisprudencia ha llenado de contenido la garantía del debido proceso, integrado por los derechos que se indican a continuación:

- "1. Derecho a la jurisdicción, que consiste en el derecho a la tutela constitucional;
2. Derecho al Juez natural;
3. Derecho a ser oído;
4. Tribunal competente, predeterminado en la ley, independiente e imparcial;
5. Derecho a aportar pruebas lícitas, relacionadas con el objeto del proceso, y de contradecir las aportadas por la otra parte o por el juez.
6. Facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la ley contra resoluciones judiciales motivadas; y
7. Respeto a la cosa juzgada."

Cabe destacar que, el autor y ex Magistrado de la República de Panamá Arturo Hoyos, atinadamente señala en su obra "El Debido Proceso", que el debido proceso busca asegurar a las partes "*...la oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de medios de impugnación consagrados por ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos.*"

Todo lo expresado en los párrafos precedentes nos lleva a concluir que no le asiste la razón a la demandante, cuando indica que la Resolución No. 6662-2015 de 30 de noviembre de 2015, y sus actos confirmatorios, contenidos en la Resolución No.335-2016-SDG de 1 de abril de 2016 y la Resolución No. 53,855-2020-J.D. de 4 de febrero de 2020, emitidas por la Caja de Seguro Social, han infringido las normas que se invocan, por lo que esos cargos de infracción deben ser desestimados por la Sala Tercera.

En atención a las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución No. 6662-2015 de 30 de noviembre de 2015**, y sus actos confirmatorios, expedidos por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social; y, en consecuencia, se denieguen las restantes pretensiones de la demandante.

#### **IV. Pruebas:**

4.1. Se **objetan** las pruebas documentales a fojas 110 a 114 del expediente judicial, ya que no guarda relación con el tema que se está debatiendo, contradiciendo así lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, ya que dicha documentación presentada no expone cuál es su utilidad dentro del proceso.

4.2. Se **objetan** las pruebas documentales a fojas 119 a 122 del expediente judicial, ya que contraviene lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial, que señala que deben ser autenticados por el servidor custodio del original.

4.3. Se **objetan** las pruebas documentales a fojas 115 a 117 del expediente judicial, ya que dichos documentos son de carácter privado y fueron presentados en fotocopia simple, sin reunir ninguna de las condiciones de autenticidad a las que se refieren el artículo 857 y concordantes del Código Judicial.

4.4. Se **objetan** las pruebas documentales a fojas 123 a 125 del expediente judicial, por consistir en copias de documentos que no cumplen con ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 833 del Código Judicial; que señala que deben ser autenticados por el servidor custodio del original. Por lo tanto, **tampoco debe ser admitido** el

reconocimiento de contenido y firma ya que dicho documento se encuentra emitido en copia simple pero con logo de la Caja de Seguro Social, lo que lo enmarca en documento público sin autenticar.

4.5. Se **objetan** las pruebas fotográficas presentadas a foja 126 y 127 del expediente judicial, **puesto que no han sido llamadas al proceso las personas que tomaron dichas fotografías para que reconozcan su autoría**, lo que también resulta contrario al artículo 856, numeral 1, del Código Judicial.

4.6. Se **objetan** las pruebas aducidas a foja 60 del expediente judicial, por contradecir lo señalado en el artículo 784 del Código Judicial.

4.7. Se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría de la Administración en representación de la entidad de salud, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso y que reposa en los archivos de la institución demandada.

**V. Derecho:** No se acepta el invocado por la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**