

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 139

Panamá, 5 de febrero de 2019

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

El Licenciado Humberto Serrano Levy actuando en representación de **Iraida Isveth Barrante Guerrero de Gracia** solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 987-2016-D.G. de 19 de septiembre de 2016, emitida por el **Director General de la Caja de Seguro Social**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Alegato de Conclusión.

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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la actora en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

**I. Antecedentes.**

Según las constancias procesales, la Doctora Valeska González, Directora Médica, presentó documentación ante el Departamento de Recursos Humanos del Hospital Dionisio Arrocha, mediante la nota DMHDA-304-2015, fechada 31 de julio de 2015, en la cual solicitó que se investigara a la servidora pública **Iraida Barrante**, con cargo de calculista por la supuesta utilización de documentos alterados o falsificados para obtener beneficios de las prestaciones que concede el Departamento de Viáticos de la Caja de Seguro Social, al hacer uso de los boletos con números de series 3366, 3367, 3822 y 3823 de viáticos de transporte terrestre para asegurados, en Semana Santa los días 2 de

abril de 2015 (Jueves Santo) y 5 de abril de 2015 (domingo Resurrección), a través de la Providencia de 5 de agosto de 2015, debidamente notificada, se ordenó la investigación a la prenombrada, cuyos resultados aparecen consignados en el Informe APCH-0020-2016 de 20 de julio de 2016 (Cfr. foja 32 del expediente judicial),

Según se observa, de las investigaciones efectuadas se pudo comprobar que los boletos con números de series 3366, 3367, 3822 y 3823; de viáticos de transporte terrestre para asegurados, fueron utilizados por la ex servidora pública **Iraida Barrante** y su hija Liz Marie García, el día 2 de abril de 2015 (jueves santo) desde la Frontera de Paso Canoas, en el Transporte de la empresa Panachif, S.A., con destino a la ciudad de Panamá, con fecha de retorno a la provincia de Chiriquí el día 5 de abril de mismo año (domingo de resurrección) (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

A través de la ampliación de entrevista efectuada a la ex servidora pública **Iraida Barrante**, el día 15 de febrero de 2016, no pudo presentar como prueba, alguna documentación que certificara las gestiones desde el punto de vista médico y que fue la razón por la que utilizó un beneficio que concede la Caja de Seguro Social, con relación a los viáticos de transporte terrestre, a favor de su hija Liz Marie García, utilizados los días 2 al 5 de abril de año 2015, para recibir atención médica especializada en días de Semana Santa, como tampoco pudo aportar el nombre del Médico Especialista en Alergología y el nombre de la Clínica Privada, donde su hija recibió la atención médica, ya que expresó no recordar esa información, visible a foja veintisiete (27) del expediente del proceso disciplinario (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

Debido a lo anterior, se evidencia que **Iraida Barrante** incurrió en las infracciones al mencionado procedimiento, adoptado por la Caja de Seguro Social concretamente el Capítulo III, del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, "Destitución Directa", en su artículo 116, numeral 21 (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

En tal sentido, el Director General de la Caja de Seguro Social, resolvió: "DESTITUIR, de forma directa a **Iraida Barrante** del cargo de Calculista I, que ocupaba en la Agencia de Puerto Armuelles" (Cfr. al reverso de la foja 33 del expediente judicial).

La resolución descrita fue objeto de un recurso de reconsideración interpuesto por la actora; impugnación que fue decidida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social por medio de la Resolución 52,458-2018-J.D. de 27 de febrero de 2018, la cual confirmó en todas sus partes la decisión original, la cual le fue notificada a la interesada el 18 de abril de 2018 (Cfr. fojas 30 a 31 del expediente judicial).

Posteriormente, el 29 de mayo de 2018, el apoderado judicial de la demandante interpuso la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 987-2016-D.G. de 19 de septiembre de 2016, emitida por el **Director General de la Caja de Seguro Social**, el acto que la confirma; y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene el reintegro de inmediato de la accionante al cargo que ejercía al momento de emitirse al acto acusado y se haga efectivo del pago de los salarios dejados de percibir (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

## **II. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.**

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista 1700 de 15 de noviembre de 2018**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observa 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.

En efecto, tal como lo dijimos al contestar la acción en estudio, los argumentos presentados por el apoderado judicial de la recurrente giran en torno a que el acto acusado se dictó con omisión absoluta de los trámites fundamentales que conllevan el principio del debido proceso legal; que el fundamento de su destitución fue el artículo 116 numeral 21 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, documento que no constituye una ley para ser aplicada a una funcionaria madre de una persona con discapacidades, que el artículo 45-A de la Ley 42 de 1999 y sus

modificaciones exigen que la entidad nominadora establezca una causal definida en la ley (Cfr. fojas 7 del expediente judicial).

De igual manera, la actora señala que se le vulneraron sus derechos ya que al requerírsele en la investigación, fue juramentada y sin leérsele el artículo 25 de la Constitución Nacional que establece que no estaba obligada a declarar en su contra, ni en contra de sus parientes cercanos, lo que considera la recurrente que es contrario a su derecho. También señala que se le violó el debido proceso puesto que solicitó la práctica de pruebas a su favor, como la incorporación de documentos ni mucho menos se apertura el proceso a pruebas, lo que considera violó las garantías procesales (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

Luego de examinar los anteriores argumentos, esta Procuraduría observa que las normas invocadas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, por lo que las analizaremos de manera conjunta, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a la demandante;** criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

#### **A. Procedimiento Disciplinario.**

De los documentos que constan en Autos, se desprende que a Iraida Isveth Barrante Guerrero de Gracia se le adelantó una investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos producto de una falta administrativa en la que incurrió dicha funcionaria (Cfr. foja 23 y 24 del expediente judicial), veamos:

“ ...

Que a través de la providencia del 5 de agosto de 2015, debidamente notificada, se ordenó la investigación cuyos resultados aparecen consignados en el Informe APCH-0020-2016, del 20 de julio de 2016.

De acuerdo a las investigaciones efectuadas se pudo comprobar que los boletos con números de series 3366, 3367, 3822 y 3823; de viáticos de transporte terrestre para asegurados, fueron utilizados por la servidora pública Iraida Barrantes y su hija Liz Marie García, los días 2 de abril del año 2015 (jueves santo) desde la Frontera de Paso Canoas, en el Transporte de la empresa PANACHIF, S.A., con destino a la ciudad de Panamá, con fecha de retorno a la provincia de Chiriquí el día 5 de abril de mismo año (domingo de resurrección);

... ”

A través de la ampliación de entrevista efectuada a la servidora pública Iraida Barrantes, el día 15 de febrero de 2016, **no pudo presentar como prueba, alguna documentación que certificara las**

gestiones desde el punto de vista médico y que fueron la razón por el cual utilizó un beneficio que concede la Caja de Seguro Social, con relación a los viáticos de transporte terrestre, a favor de su hija Liz Marie García, utilizados los días 2 al 5 de abril de año 2015, a recibir atención médica especializada en días de Semana Santa, como tampoco pudo aportar el nombre del Médico Especialista en Alergología y el nombre de la Clínica Privada, donde su hija recibió la atención médica, ya que expresó no recordar esa información, visible a foja veintisiete (27) del expediente del proceso disciplinario;

...  
Que la servidora pública IRAIDA BARRANTES, de igual manera aceptó en su entrevista a foja doce (12) del expediente del caso, que la única documentación que entregó en el Hospital Dionisio Arrocha de Puerto Armuelles, a la servidora pública Maria Atencio, fueron sus documentos personales y los de su hija, tales como cédula, talonario y carné de Seguro Social, dejando a todas luces por sentado que el referido trámite con relación a los viáticos de transporte terrestre, con números de serie 3366, 3367, 3822 y 3823; se realizó de manera irregular e improcedente, según lo normado en el procedimiento para el Traslado, Hospedaje y Alimentación de Pacientes Asegurados y sus Dependientes que vienen del Interior de la República en busca de Atención Médica Especializada PR-DENSA-57.

...” (Cfr. fojas 32 y 33 del expediente judicial) (La negrita es nuestra).

De igual manera, este Despacho observa que los argumentos expuestos por la actora no resultan viables, por razón que en la Resolución 52,458-2018-J.D. de 27 de febrero de 2018, que confirma el acto objeto de reparo, expedido por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, se indicó lo siguiente: “...Que también rindió declaración la señora Marlin Sánchez de Rivera, Administradora de Hospital II, expresó que debido a las diferentes inconsistencias que presentaron la confección de los boletos de Panachif y Parsa, como la utilización de líquido corrector, borrones, tachones, cuentas en vigencias expiradas y el retraso en trámite, tomó la decisión de trasladar a la señora María Atencio al Departamento de Contabilidad...” (Cfr. foja 30 al reverso del expediente judicial).

En ese sentido, esta Procuraduría observa que de acuerdo a los medios de pruebas testimoniales y documentales que reposan en el expediente: “...se acredita el hecho que la recurrente violentó el procedimiento Número PR-DENSA-57, sobre el traslado, hospedaje y alimentación de asegurados hacia la Ciudad de Panamá para recibir atención médica, en vista que recibió 4 boletos, expedidos a favor de su menor hija, a pesar que por su propia declaración, la

*misma no tenía programada ninguna cita médica. En ese sentido, resalta el hecho que el viaje fue realizado el jueves santo (2-4-2015), con fecha de retorno el 5 de abril. Sin embargo, la recurrente nunca presentó documentación que acreditara que su menor hija fue atendida por un facultativo y mucho menos constancia de hospedaje ya que afirmó que pernotó donde unos familiares...” (Cfr. foja 30 al reverso del expediente judicial).*

De lo anterior, se desprende que la acotara no cumplió con el trámite oportuno ni mucho menos con la forma correcta para presentar la documentación requerida, razón por la cual, según lo señalado por la institución, quedó demostrada su mala actuación, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento Interno en lo concerniente a la utilización, alteración o falsificación de documentos para obtener beneficios laborales o de las prestaciones que concede la institución, basado en lo siguiente:

“ ...

#### DESTITUCION DIRECTA

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:

...

21. Utilizar documentos alterados o falsificados para obtener beneficios laborales o de las prestaciones que concede la Institución.

...” (Cfr. foja 30 al reverso del expediente judicial).

#### **B. Enfermedad Crónica.**

Por otra parte, esta Procuraduría observa que la accionante señala que está amparada por la **Ley 42 de 1999 modificada por la Ley 15 de 2016**, por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad; ya que es madre de una menor que padece Dislexia, Discalculia Disgrafía y Alérgica Crónica (Cfr. fojas 4 y 7 del expediente judicial).

Este Despacho discrepa de este argumento puesto que la **causal** por la cual fue destituida obedece a **un procedimiento disciplinario que se le realizó producto de un Informe de Personal APCH-0020-2016 de 20 de julio de 2016**, el cual contiene los resultados de la investigación administrativa disciplinaria de la servidora pública Iraida Barrantes, por supuestamente haber utilizado documentos alterados para obtener beneficio de las prestaciones que concede la institución (Cfr. fojas 37 y 38 del expediente judicial).

De igual manera, vale destacar que la institución demandada, es decir la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, decidió mediante la Resolución Número 52,458-2018-J.D. de 27 de febrero de 2018, confirmar en todas sus partes el contenido de la Resolución 987-2016-D.G. de 19 de septiembre de 2016, señalando que a pesar que el apoderada especial de **Iraida Barrante**, adujo en su recurso de reconsideración que se encontraba amparada por la **Ley 42 de 1999, modificada por la Ley 15 de 2016**, por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad", este argumento no guarda relación con la decisión de destituir a la hoy demandante, puesto que dicha Resolución cumplió con un procedimiento disciplinario debidamente diligenciado cumpliendo así con el debido proceso contemplado en la Ley 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. fojas 13 a 14 del expediente judicial).

Al respecto de lo anterior señalado, la Sala Tercera ya se ha manifestado sobre este tema, a través de la Sentencia de 24 de febrero de 2015, en que se señaló lo siguiente:

"...

Resumido el recorrido procesal de la presente causa, revisado y analizado el caudal probatorio aportado por las partes, esta Sala considera que la Resolución OIRH-082-12 de 15 de noviembre de 2012, ha desatendido **la garantía de la motivación del acto administrativo, infringiéndose** así el debido proceso administrativo. Esto es así en virtud de **que la actuación de la autoridad demandada carece de la debida explicación o razonamiento, pues:**

1. Omite motivar por qué se le aplica una causa disciplinaria al señor Renzo Sánchez, estableciendo los motivos de hecho y de derecho, que llevaron a la Administración a tomar la decisión de destituirlo, luego de comprobarse la falta en un procedimiento disciplinario, en el que se observaran las garantías procesales que le amparan;
2. Omite hacer una explicación jurídica acerca de la **facultad que dispone la autoridad para ejercer la potestad discrecional en caso de oportunidad y conveniencia y;**
3. Obvia señalar los **motivos fácticos-jurídicos que apoyan la decisión.**" (Lo resaltado es nuestro).

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis se **cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley**, puesto que **en la parte resolutive del acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución;** es decir, que la autoridad nominadora **sustentó a**

**través de elementos fácticos jurídicos** que la desvinculación de la ahora demandante fue producto de una investigación en la que se acreditaron las causales establecidas para la infracción.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, somos de la opinión que la conducta de **Iraida Barrante** fue debidamente comprobada y confirmada por la decisión adoptada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, de ahí que los cargos de infracción señalados por la actora, deben ser desestimados por la Sala Tercera.

### **III. Actividad Probatoria.**

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por el demandante para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del **Auto de Pruebas 395 de 28 de diciembre de 2018**, se admitieron como pruebas los siguientes documentos: la Nota original de la solicitud de copia de todo el expediente; los memoriales originales de los impulsos procesales presentados los días 24 de octubre de 2017, el 2 de marzo de 2018, el 27 de junio de 2017 y el 22 de marzo de 2018; la certificación de fecha 18 de abril de 2018, en donde se certifica la fecha en que inició labores la funcionaria Iraida Barrantes G.; la copia autenticada de la Resolución 52,458-2018-J.D., expedida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro social; la copia autenticada de la Resolución 987-2016-D.G. de 19 de septiembre de 2016, expedida por el Director General de la Caja de Seguro Social; (Cfr. fojas 15 a 19, 22 y 30 a 33 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió la prueba de Informe aducida por la parte actora y la Procuraduría de la Administración, consistente en la **copia autenticada del expediente administrativo**, las cuales que guarda relación al presente negocio jurídico, misma que fue solicitada a través del Oficio 89 de 11 de enero de 2019 por la Sala Tercera y que hasta el momento de elaboración de este escrito no ha sido remitido a este Tribunal (Cfr. fojas 58 del expediente judicial).



De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expediente, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por Iraida Barrantes Guerrero en sustento de su pretensión**, de ahí que este Despacho estima que la demandante no asumió en forma adecuada **la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo, lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** Adicional a ello, consta en el expediente, **que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.**

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a esta Sala).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**


Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *‘en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).


En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor’*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que tiene que la actora cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por **Iraida Barrantes Guerrero**; por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente al

Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 987-2016-D.G. de 19 de septiembre de 2016, emitida por la **Junta Directiva de la Caja de Seguro Social**, y en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 824-18