

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1509

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 27 de octubre de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Adrián Antonio González Jaramillo, actuando en nombre y representación de **Janeth del Carmen Guerra Candanedo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 3308-2020 de 25 de mayo de 2020, emitida por el **Director General de la Caja de Seguro Social**, 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 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

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.

II. Normas que se aducen infringidas.

A. El apoderado de la accionante señala que el acto acusado de ilegal, vulnera las siguientes disposiciones de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000:

a.1. El artículo 34, que se refiere a los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. foja 7 del expediente judicial);

a.2. El artículo 36, que señala que 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 (Cfr. foja 7 del expediente judicial);

a.3. El artículo 52 (numeral 4) que establece que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. foja 8 del expediente judicial);

a.4. El artículo 55, que expresa que la nulidad se decretará para evitar indefensión, afectación de derechos de terceros o para restablecer el curso normal de proceso (Cfr. foja 8 del expediente judicial); y

a.5. El artículo 170, que dispone que el recurso de reconsideración, una vez interpuesto o propuesto en tiempo oportuno y por persona legitimada para ello, se concederá en el efecto suspensivo (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

B. El artículo 7 (numeral 3) del Decreto Ejecutivo 339 de 27 de agosto de 2007 "Por el cual se reglamenta la Ley 53 de 22 de julio de 2003, que modifica artículos de la Ley 2 de 1962, para reconocer la carrera de Técnico en Enfermería, y dicta otras disposiciones" que indica que durante el periodo que dure la habilitación, el Técnico (a) en Enfermería deberá laborar en un hospital de segundo o tercer nivel de atención, mínimo por un (1) año (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial); y

C. Los siguientes artículos del Reglamento Interno de la Caja de Seguro Social aprobado mediante la Resolución No.35,888-2004 de 15 de junio de 2004:

c.1. El artículo 40 (numeral 5) que señala que cualquier dilación para el ejercicio de las vacaciones, necesariamente deberá ser justificada de común acuerdo con el servidor público ante el Director General o funcionario en quien se delegue esa atribución (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial);

c.2. El artículo 109 (numeral 4) que enumera a la destitución como una sanción disciplinaria (Cfr. foja 9 del expediente judicial);

c.3. El artículo 110 (numeral 4) que establece cómo se aplicarán las sanciones, entre las cuales se encuentra, la destitución (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial); y

c.4. El artículo 122, que dispone que el recurso de reconsideración debe ser presentado ante el funcionario administrativo de primera instancia (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

Al revisar las constancias procesales, este Despacho observa que el acto acusado de ilegal, es la Resolución 3308-2020 de 25 de mayo de 2020, dictada por el Director General de la **Caja de Seguro Social**, a través de la cual se decidió respecto a **Janeth Del Carmen Guerra Candanedo** lo siguiente:

“Se revoca en parte el Resuelto No.012250-2018 de Nombramiento, toda vez que no se cumplió con las expectativas en el desempeño de sus funciones ‘Evaluación Deficiente’ 71-C. Según nota DENSYPS-RH-230-2020, con visto bueno del Director General. Labora en el Hospital Dr. Rafael Hernández en la provincia de Chiriquí.” (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

No conforme con lo anterior, la actora presentó el correspondiente recurso de reconsideración, mismo que, a su juicio, no fue resuelto por la **Caja de Seguro Social** (Cfr. fojas 16-21 del expediente judicial).

En virtud de lo que antecede, el 23 de octubre de 2020, el apoderado de la recurrente, presentó ante el Tribunal la demanda que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución acusada; el reintegro de su mandante al cargo que ejercía; el pago de los salarios caídos, vacaciones; y que se condene a la Caja de Seguro Social al pago de los supuestos daños y perjuicios ocasionados a **Guerra Candanedo** (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En términos generales, según afirma el abogado de la demandante, al emitir el acto objeto de controversia, el Director General de la **Caja de Seguro Social** infringió en detrimento de **Janeth Del Carmen Guerra Candanedo** el principio del debido proceso y el de estricta legalidad (Cfr. fojas 7-11 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado de **Janeth Del Carmen Guerra Candanedo**, con el propósito de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

De acuerdo al contenido del Informe de Conducta suscrito por el Director Ejecutivo Nacional de Recursos Humanos de la **Caja de Seguro Social**, mediante la Resolución No.012250-2018 de 6 de diciembre de 2018, **Janeth Del Carmen Guerra Candanedo**, fue nombrada en el cargo de Técnico en Enfermería I, para laborar en el Hospital Dr. Rafael Hernández, de la provincia de Chiriquí (Cfr. foja 61 del expediente judicial).

Luego de cumplir su primer año de servicio, se procedió con la evaluación de la actora, misma que se le aplica a todo el personal técnico en enfermería, asistente de clínica y otros, correspondiente al periodo comprendido del 19 de diciembre de 2018 al 18 de diciembre de 2019, obteniendo una calificación final de setenta y un (71) puntos, lo que equivale a una "C" (Cfr. fojas 50-52 y 61 del expediente judicial).

Lo anterior trajo como consecuencia, que el Director Ejecutivo Nacional de Servicios y Prestaciones en Salud de la Caja de Seguro Social, le solicitara al

Director General de la entidad, por medio de la Nota No.DENSYPS-RH-230-2020 de 6 de mayo de 2020, que revocara el nombramiento de **Janeth Del Carmen Guerra Candanedo**, en atención al resultado de la evaluación practicada a la recurrente en la que obtuvo un desempeño no satisfactorio, motivo por el que se procedió a emitir la Resolución 3308-2020 de 25 de mayo de 2020, acusada de ilegal (Cfr. fojas 15 y 61 del expediente judicial).

Sobre lo anotado, debemos tener presente que a la accionante se le dio la oportunidad de promover el correspondiente recurso de reconsideración, por lo que mal puede afirmar que se violentó, en su perjuicio, el principio del debido proceso, así como el de estricta legalidad.

En otro orden de ideas, vale la pena destacar que los servidores de la Caja de Seguro Social deben cumplir una serie de procedimientos, siendo en el caso que nos ocupa, el denominado "Procedimiento para el trámite de la evaluación del desempeño" que en su numeral 16 de normas generales, establece:

“ ...
16) Se determina en el proceso de evaluación del desempeño, que el personal nombrado sujeto al período de prueba, no tendrá derecho a reclamo, apelación o desacuerdo y estará sujeto a su continuidad en el servicio al resultar con una evaluación deficiente, a la decisión del Director General.” (Cfr. foja 62 del expediente judicial).

La norma transcrita, tiene asidero jurídico en el artículo 53 de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005, que expresa:

“Artículo 53. Estabilidad de profesionales y técnicos de la salud. Se reconoce la estabilidad de los profesionales y técnicos de la salud al servicio de la Caja de Seguro Social que la hayan alcanzado a la entrada en vigencia de esta Ley.

Los profesionales y técnicos de la salud que ingresen a la Caja de Seguro Social, una vez cumplan dos años de servicio continuos e ininterrumpidos que laboren horario completo y que, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, obtengan dos evaluaciones anuales satisfactorias, en cumplimiento de los requisitos establecidos en el Manual de Evaluación del

Desempeño, previamente consultado con los gremios y aprobado por la Junta Directiva, alcanzarán la estabilidad en el cargo.

...” (Cfr. foja 63 del expediente judicial).

Lo explicado, nos permite concluir que la **Caja de Seguro Social** expidió el acto objeto de reparo, conforme a los lineamientos establecidos en su ley orgánica y con total apego a la misma, de allí que los cargos alegados por la recurrente deben ser desestimados.

En adición, estimamos pertinente señalar que los servidores contratados para atender la salud de quienes acuden a los centros hospitalarios, deben contar con un perfil adecuado, es decir, debe ser un personal calificado y comprometido a brindar una buena atención, lo que no ocurrió en la causa que se examina, tal como se desprende de la lectura de la foja 53 del expediente judicial.

Finalmente, este Despacho observa que **Janeth Del Carmen Guerra Candanedo**, ha incluido entre sus pretensiones una que no corresponde a la naturaleza de una acción de plena jurisdicción, sino de una de indemnización, peticionando que se condene a la Caja de Seguro Social al pago de los supuestos daños y perjuicios que le ocasionó la entidad demandada, incumpliendo de esta manera el numeral 2 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946 (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En virtud de lo antes expuesto, es necesario aclarar, que no sólo se trata de dos (2) pretensiones en una demanda; **sino que las mismas, obedecen a dos (2) acciones jurídicas distintas, que se tramitan mediante acciones con particularidades y características inherentes a cada una; por lo que, en nuestra opinión no es dable declarar la viabilidad de una demanda de plena jurisdicción señalando que los daños y perjuicios peticionados corresponden al fondo del proceso, puesto que tales solicitudes distorsionan la naturaleza individual de cada una de ellas, las cuales recordemos son interpuestas por**

profesionales de la abogacía, quienes deben conocer los presupuestos procesales de cada una.

En ese mismo contexto, es imperante señalar que presentar un sólo escrito cuyo contenido advierte dos (2) acciones distintas, sugiere que el Magistrado Sustanciador debe elegir cómo tramitará el proceso contencioso administrativo, lo que se aparta de las facultades del operador de justicia, ya que tal actuación contraviene el principio de imparcialidad e incluso, en este caso particular, releva de responsabilidad al apoderado judicial de la recurrente de interponer una acción con la debida identificación y con los presupuestos procesales que le corresponden.

En abono de lo señalado, debemos recordar que la importancia de indicar las disposiciones en que se fundamentan las demandas o acciones, en este caso particular, admitida como Plena Jurisdicción, radica en el hecho que las decisiones de los administradores de justicia, deben estar circunscritas estrictamente con base en las pretensiones de la accionante, de allí que sea importante que ésta no solamente indique con claridad sus pretensiones, sino que además debe especificar las disposiciones del ordenamiento jurídico que las fundamentan y exponer de manera lógica y suficiente, a través de argumentos fácticos jurídicos, las razones y los motivos por los cuales el acto acusado infringe las mismas.

Lo antes expuesto, permite al operador judicial enfocar su análisis y emitir su decisión conforme a Derecho, de lo contrario tendría el juzgador que emprender una búsqueda, colocándose en la posición de la actora, a fin de determinar cuál es el verdadero querer de esta última y cuáles son las normas que amparan a la misma; aspecto éste que escapa indiscutiblemente del rol para el cual fue designado el juzgador, aunado al hecho que podría tomarse una decisión errada o equivocada, o sin competencia para ello.

De la lectura del texto transcrito, se infiere con claridad que **Janeth Del Carmen Guerra Candanedo**, incluye en su acción pretensiones indemnizatorias en concepto de daños y perjuicios, lo que corresponde a declaraciones que resultan propias de las demandas de indemnización, razón por la cual, a juicio de este Despacho, la recurrente en una misma acción ha mezclado pretensiones que corresponden a dos (2) procesos distintos, lo que no resulta procedente, tal como lo señaló la Sala Tercera en el Auto de 19 de enero de 2007, en el que decidió no admitir una demanda por confundirse en la misma la naturaleza de las demandas de plena jurisdicción y de indemnización. Veamos.

"El Licenciado... actuando en nombre y representación de... ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se condene a la Caja de Seguro Social... a pagarle al... la suma de once mil novecientos setenta y cuatro balboas con sesenta y tres centavos (11,974.63)..."

El Magistrado Sustanciador procede, seguidamente, a verificar que la demanda cumple con los requisitos legales necesarios para que pueda ser admitida.

En primer lugar, este Tribunal de primera instancia, de manera docente, procede a recordar que a través del recurso de plena jurisdicción se pide la declaratoria de ilegalidad de una actuación de la Administración, que es manifiesta a través de un acto u omisión, dependiendo del caso, y a la vez se pide la restitución del derecho que se presume violado y todo lo que el demandante estime como intereses lesionados.

Tomando como base lo detallado, quien suscribe, considera que la demanda que nos ocupa es inadmisibile. Ello en virtud de que el apoderado judicial de la parte actora lo que pretende a través del presente recurso de plena jurisdicción es la indemnización y el pago retroactivo de una diferencia en concepto de pensión de Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA), que alega fue mal calculada.

En este punto, resulta conveniente señalar que para tales pretensiones nuestro ordenamiento

jurídico consagra la acción de indemnización por actos o hechos de la Administración o por prestación defectuosa de servicios públicos por parte de la Administración, que se fundamenta en los ordinales 8, 9 y 10 de nuestro Código Judicial.

Ahora bien, en el caso hipotético de que se tomara el recurso presentado como una acción contencioso administrativa de indemnización, la misma resulta, de igual forma, inadmisibile pues el recurrente no se apoya en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 97 numerales 8, 9 y 10 del Código Judicial para encausar una demanda de indemnización contra el Estado...

Lo que el **petitum** contempla, es la reparación de derechos subjetivos del señor... en vista de que se solicita que la Sala se pronuncie sobre el pago de una indemnización; y el pago retroactivo de una diferencia en concepto de pensión de Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA) (fs. 5-6).

...
Por las razones anotadas, lo **procedente es negarle curso legal a la demanda presentada, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943.**

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por... actuando en nombre y representación de...**" (La negrita es de esta Procuraduría).

Bajo este mismo criterio, el Tribunal mediante el **Auto de 12 de abril de 2019**, expuso, al referirse a una solicitud de indemnización formulada en un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, lo siguiente:

"En esa línea de pensamiento, y sin perjuicio de lo antes expuesto, consideramos imperante aclararle a la apoderada judicial de la demandante, que la jurisprudencia de la Sala Tercera ha sido enfática al pronunciarse en aquellos asuntos relacionados con la reclamación de una compensación económica, **por lo perjuicios derivados de la emisión del acto administrativo atacado de ilegal, cuando ha sido incluida dentro de una acción contenciosa administrativa de plena jurisdicción, señalando que esa pretensión no es propia de las acciones de plena jurisdicción, siendo más reciente el dictado en**

Sentencia de 5 de agosto de 2016, en el que se expuso lo siguiente:

‘Finalmente, debemos destacar la solicitud de reconocimiento de indemnización por daños y perjuicios, ya que la misma no va a ser considerada por este Tribunal Colegiado, primeramente porque la determinación de los posibles daños y perjuicios es un elemento característico de los procesos contencioso administrativos de indemnización y no de plena jurisdicción, debido a que estos últimos, por su naturaleza, solo están encaminados a la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y la consecuente reparación de los derechos subjetivos que se estiman lesionados...’

En ese marco de ideas ha dejado manifiesto, que el resarcimiento de perjuicios no constituye una restauración del derecho subjetivo lesionado, por razón de la emisión del acto impugnado; puesto que, la naturaleza propia de las acciones de plena jurisdicción es no solo buscar la nulidad del acto impugnado, sino que el derecho de la parte afectada retorne a su estado original; es decir, a la situación en que se encontraba antes de la expedición del acto impugnado, ...”
(El resaltado es nuestro).

De la lectura del precedente jurisdiccional se desprende la improcedencia de los reclamos indemnizatorios como el actual, convenientemente promovido por la actora mediante un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción cuyo objetivo claramente es la reparación de los daños y perjuicios supuestamente causados a Janeth Del Carmen Guerra Candanedo.

Como se puede observar, el abogado de la accionante, intenta con la interposición de la demanda que se analiza, que la Sala Tercera le conceda un reclamo indemnizatorio por revocar el nombramiento de su poderdante del cargo que ejercía en la Caja de Seguro Social, en atención a que no cumplió con las expectativas en el desempeño de sus funciones, lo que claramente corresponde a un recurso legal distinto al de plena jurisdicción, que debe ser exigido a través de la vía correspondiente; razón por la que nos encontramos

frente a una pretensión que no es cónsona con la naturaleza de la acción que se estudia.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 3308-2020 de 25 de mayo de 2020**, emitida por el Director General de la **Caja de Seguro Social**, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas.

1. Se **objeta** la documentación visible en las fojas 22-29 y 32-38 del expediente judicial, por tratarse de fotocopias simples, que transgreden lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial que exige que las mismas deben incorporarse al proceso en originales o en copias autenticadas.

2. Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente que guarda relación con este caso.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la actora.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General

Expediente 745562020