

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Vista Número 895

Panamá, 5 de julio de 2021

La Licenciada Graciela Gutiérrez Montenegro, actuando en representación de **Maribel Antonia Erazo de Miranda**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 906-2019-D.G. del 18 de julio de 2018, emitida por 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.

**II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

La apoderada especial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal vulnera las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 22 y 32 de la Constitución Política, mismos que en su orden se refiere a la presunción de inocencia; y que nadie será juzgado, sino por la autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria (Cfr. foja 5 del expediente judicial); y

B. Los artículos 99, 101, 102 y 107 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, adoptado mediante la Resolución 35,888-2004-JD de 15 de junio de 2004, con sus modificaciones, mismos que, en su orden establece que el régimen disciplinario tiene por objeto asegurar el cumplimiento de la legalidad, moralidad, imparcialidad, responsabilidad, cooperación y ejecución eficiente de los servicios de la Caja de Seguro Social, mediante un sistema reglamentario de la conducta de los servidores de la citada institución, sin distinción de clase, profesión u oficio, credo o afiliación política, de manera que adecuen su conducta en forma compatible con los objetivos institucionales y con la dignidad y decoro que deben observar en sus funciones públicas; que las faltas podrán ser leves o graves y su determinación se hará de acuerdo a la naturaleza y los efectos, modalidades y circunstancias del hecho, motivos determinantes del autor y los antecedentes personales del agente infractor; que para determinar la comisión de una falta se debe atender a los criterios de la naturaleza de la falta, modalidad de participación y los antecedentes personales del agente; y por último, indica que luego de producida la comisión o posible falta, debe haber un informe escrito del jefe inmediato, y que dicho informe deberá ser del conocimiento del funcionario, al cual se le debe garantizar el acceso al mismo y a las pruebas que se agreguen a la investigación, a la práctica que solicite y sea conducentes, así como ser oído en declaración de descargos. Por último establece que en los casos de suspensión o destitución, el Director General requerirá previamente el informe de la Dirección Nacional de Personal y de la Junta Asesora Médica cuando procediera y apreciara las pruebas de acuerdo a las reglas de la sana crítica, al momento de resolver (Cfr. fojas 5-6 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 la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución 906-2018-D.G. de 18 de julio de 2018, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se destituyó a Maribel Erazo del cargo de Secretaria II, que desempeñaba en el Hospital de Chiriquí Grande, Provincia de Bocas del Toro (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de Reconsideración que fue resuelto mediante la Resolución 840-2019-D.G de 23 de abril de 2019, la cual mantuvo lo dispuesto en la Resolución 906-2018-D.G. de 18 de julio de 2018 (acto acusado de ilegal); y posteriormente presentó su recurso de apelación ante la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, mismo que fue decidido a través de la Resolución 53, 942-2020-J.D de 10 de marzo de 2020, la cual confirmó en todas sus partes el contenido en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la actora, el 14 de julio de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 8-9, 10-11 y 18 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 12 de agosto de 2020, la Licenciada Graciela Gutiérrez Montenegro, actuando en representación de **Maribel Antonia Erazo de Miranda**, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en el que solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 906-2019-D.G. del 18 de julio de 2018, sus actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones (Cfr. fojas 2-3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada especial de la actora indicó entre otras cosas, lo que continuación cito: *“Esta disposición se considera violada por Omisión (sic), ya que la misma indica que concluida la investigación debió existir una resolución, providencia o similar mediante el cual se le formulara (sic) cargos a mi representada señalándola como presunta responsable de los hechos investigados y darle a partir de allí*

*la oportunidad de la (sic) defenderse., (sic) y no destituirla a partir de la culminación de este” (Cfr. foja 6 del expediente judicial).*

Frente a los argumentos expuestos por la demandante, este Despacho procederá a analizar de manera conjunta los cargos de infracción formulados en contra de la **Resolución 906-2019-D.G. del 18 de julio de 2018**, advirtiendo que al efectuarse un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, puede concluirse que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por la recurrente con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Antes de iniciar con el análisis, debemos indicar que la actora cita normas de rango constitucional que no puede ser analizada en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya que a la Sala Tercera sólo le está atribuido el control de la legalidad de los actos administrativos, no así el examen de constitucionalidad de los mismos; materia cuyo conocimiento le corresponde privativamente a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a la luz de lo que dispone el numeral 1 del artículo 206 del propio Texto Fundamental y el artículo 2554 del Código Judicial; por lo tanto, es claro que no se cumple con el apartado correspondiente a las disposiciones infringidas y el concepto de la violación, por lo que el Tribunal no podrá emitir un criterio en relación al cargo de infracción que invoca la recurrente (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En ese sentido, podemos señalar que la **Caja de Seguro Social**, en su informe de conducta, detalló lo siguiente:

“...

Frente a los argumentos expuestos, señalamos que consta en el expediente, que el día 20 de marzo de 2018, la señora MARIBEL ERAZO DE MIRANDA, portadora de la cédula de identidad personal No. 1-42-809, numero de empleado 1-11-02-0-00053, cargo de Secretaria II, fue notificada personalmente de la Providencia ‘P’DRRH-CA-0006BdelT-2018 de 1 de marzo de 2018, emitida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos, mediante la cual se ordena iniciar una investigación sobre los hechos, realizar las entrevistas y la práctica de pruebas conducentes, con la finalidad de recabar las pruebas necesarias que permitan demostrar la supuesta conducta infractora de las normas del Reglamento Interno de

Personal de la Caja de Seguro Social, por parte de la servidora pública, y de ser necesario aplicar las sanciones que en derecho correspondan, sobre la base de la denuncia y la documentación presentada por la Licenciada Rufina Ceballos, Administradora del Hospital de Chiriquí Grande, ante el Departamento de Recursos Humanos de la Coordinación Administrativa, por presunto faltante en la caja menuda por la suma de cuatrocientos sesenta y cuatro balboas con 00/100 (B/.464.00), cuando se le practicó un arqueo sorpresivo el día 17 de enero de 2018, a la agente de manejo del fondo de Caja Menuda, la señora Erazo.

Conforme al trámite pertinente, se emite el informe No. DRRH-CA-0028-BdelT-2008 de 27 de junio de 2018, mediante el cual, luego de realizar el debido análisis correspondiente del proceso investigado, se determinó que la servidora pública MARIBEL ERAZO DE MIRANDA, quien tenía la responsabilidad de la caja menuda, incurrió en peculado sobre dineros de la caja menuda propiedad de la Institución, avocándose a una sanción ejemplar, tipificada en la normativa vigente, enmarcada en el artículo 116, numeral 4, del Reglamento Interno de Personas de la Caja de Seguro Social...

...” (Lo subrayado es nuestro) (Cfr. fojas, 16 y 17 del expediente judicial).

La acción descrita fue considerada por la **Caja de Seguro Social**, como una falta administrativa que conlleva a la destitución, y que como lo advirtió en su informe de conducta cuando señaló lo que a continuación cito: *“Tal como se evidencia de las constancias documentales que reposan en el expediente, existen elementos que acreditan la responsabilidad administrativa por parte de la servidora pública MARIBEL ERAZO DE MIRANDA, lo cual quedó comprobado de manera contundente en el Informe No. DRRH-CA-0028-BdelT-2018 de 27 de junio de 2018, el cual concluye que la funcionaria incurrió en peculado sobre dineros propiedad de la Caja de Seguro Social, al violentar lo estipulado en el Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, por lo que la administración actuó correctamente haciendo cumplir lo establecido en las normas vigentes de la Institución”* (Cfr. fojas 18 y 19 del expediente judicial).

Al respecto, el artículo 116 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, prevé siguiente:

“**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:

...

**4. Por las diferentes formas de peculado sobre dineros, valores, bienes u otros objetos de propiedad de la Caja de Seguro Social.**

...”(La negrita es del Despacho).

Ante el escenario anterior, es ostensible que la conducta de **Maribel Antonia Erazo de Miranda**, se enmarca con meridiana claridad en el artículo antes en mención, lo que conllevó a la emisión de la Resolución 906-2019-D.G. del 18 de julio de 2018, mediante el cual se le destituyó de la mencionada posición en atención a la norma citada en el párrafo que antecede, máxime que la Caja de Seguro Social en su informe de conducta DENL-N-132-2020 de 18 de septiembre de 2020, indicó lo siguiente. Veamos.

“Como resultado de la investigación realizada, la cual está plasmada en el Informe No. DRRH-CA-0028-BdelT-2018 de 27 de junio de 2018, se concluye que se recabaron suficientes pruebas documentales y testimoniales que acreditan la falta administrativa de la servidora pública **MARIBEL ERAZO DE MIRANDA**, **sobre lo cual podemos mencionar como elemento de convicción el testimonio de la señora Vilma Aguilar, cargo de Contadora II, quien confirmó que al realizar el arqueo sorpresivo el día 17 de enero de 2018, de la caja menuda de la cual la funcionaria en mención era responsable, notó una actitud de nerviosismo en ella y encontró un faltante de dinero por la suma de cuatrocientos sesenta y cuatro balboas con 00/100 (B/.464.00), lo cual la señora Maribel Erazo le confirmó bajo testimonio que no había sido notificado a la Licenciada Rufina Ceballos, Administradora del Hospital de Chiriquí Grande, pero que ella al ser la responsable de la caja menuda iba a buscar el dinero para reponerlo, lo cual no la exime de la sanción administrativa, todo lo sucedido quedó acreditado en el informe que se levantó en el momento del Hallazgo y fue firmado por ambas.**

Además, se desprende que la investigación realizada, elementos que acreditan la responsabilidad administrativa de la señora **MARIBEL ERAZO DE MIRANDA**, ya que ella era la única persona que mantenía llaves de la caja menuda y el archivo de las tres gavetas, sobre el cual indica en su testimonio, que el llavín de la caja menuda estaba dañado y no recuerda donde estaba la llave, y por otra parte, la gaveta del medio del archivo estaba presentando problemas, sin embargo, no notificó por escrito

a su jefa inmediatamente de los pormenores que estaba confrontando con la caja menuda y el archivo de tres gavetas. **Cabe recalcar, los testimonios de las funcionarias Lilian Cruz, actual Secretaria de la Administración, y Elizabeth Aguilar, quien le realizó las vacaciones a la señora Erazo en años anteriores, ambas aseguraron que las tres gavetas no se aben a menos que se introduzca la llave y se haga el giro correspondiente hacia arriba para abrirla y hacia abajo para cerrarla. Para confirmar la veracidad de lo indicado, se realizó una prueba práctica y ocular en el área, demostrando que solo podían ser abiertas con sus llaves, descartando la posibilidad de que el efectivo faltante de la caja menuda haya sido sustraído del archivo en donde se mantenía en custodia, por una persona ajena.**

...” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 17 y 18 del expediente judicial).

Para la doctrina jurídica el procedimiento disciplinario es una modalidad de la potestad sancionadora del Estado a fin de fiscalizar los comportamientos o las conductas de los funcionarios de la Administración Pública 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 puniendí).**

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 idem’, culpabilidad y de prescripción’ (Cfr. Fallo de 30 de enero de 2009. Aquilino de la Guardia Romero vs. Comisión Nacional de Valores)” (La negrita es nuestra).

A juicio de este Despacho, la destitución de **Maribel Antonia Erazo de Miranda**, 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, y dentro del cual el actor tuvo la oportunidad de presentar sus descargos.

Por último, en cuanto al reclamo que hace la actora en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Maribel Antonia Erazo de Miranda**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 2 de febrero de 2009, que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad **respecto al pago de salarios caídos** a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, **deben ser viables jurídicamente**, es decir que **corresponde dicho pago en los casos que la propia Ley dispone...**” (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de los elementos jurídicos de hecho y Derecho, que hemos observado durante el análisis de la acción que ocupa nuestra atención, podemos afirmar y concluir con meridiana claridad, que la entidad demandada sólo se limitó a cumplir con los presupuestos jurídicos establecidos en su Reglamento Interno el cual debe ser acatado por todo aquel que desempeñe un cargo dentro de la Caja de Seguro Social.

De lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 906-2019-D.G. del 18 de julio de 2018, emitida por la Caja de Seguro Social**, ni sus actos confirmatorios; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

**IV. Pruebas.** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal que guarda relación con este caso, que reposa en la entidad demandada.

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

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 474612020