

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 952

Panamá, 27 de mayo de 2022

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 1250702021.

El Licenciado Roger Anel Araúz Saldaña, actuando en nombre y representación de **Luis Carlos Bravo Vásquez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota 1142/DMG/HST de 16 de agosto de 2021, emitida por la **Dirección Médica General del Hospital Santo Tomás**, su acto confirmatorio, la negativa tácita por silencio administrativo al no dar respuesta al recurso de apelación interpuesto y para que se hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: "**La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...**", 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.

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.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante sostiene que el acto acusado de nulo, por ilegal, infringe las siguientes normas:

A. El artículo 19 (numeral 9) de la Ley 4 de 10 de abril de 2000, el cual dispone que son deberes y atribuciones del Patronato del Hospital Santo Tomás, participar en la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto anual (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

B. El artículo Décimo Sexto del Reglamento General y Manual de Cargos y Funciones del Patronato del Hospital Santo Tomás, aprobado por medio de la Resolución 8 de 25 de enero de 2002, el cual dispone que el Patronato, deberá establecer por resolución las fechas en que se iniciará la preparación del presupuesto y la presentación del mismo para su estudio y aprobación (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

C. El artículo 104 del Reglamento Interno de Recursos Humanos del Hospital Santo Tomás, aprobado por conducto de la Resolución 11 de 31 de julio de 2001, el cual dispone que la investigación sumaria de sanciones de suspensión o destitución, que correspondan a los hechos que conlleven a la aplicación de sanciones disciplinarias al servidor público de la entidad, deberá practicarse con la mayor celeridad de manera que se cumplan los plazos establecidos para la presentación del informe (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

D. El artículo 153 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, el cual dispone que siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formularán cargos por escrito, y en ese sentido, la Oficina Institucional de Recursos Humanos realizará una investigación sumaria que no durará más de quince (15) días hábiles (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

E. Los artículos 34 y 156 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, mismos que establecen, respectivamente, los principios que informan al procedimiento administrativo y general; y que cuando se formule alguna petición a una entidad pública y ésta no notificase su decisión en el plazo de un (1) mes, el interesado podrá denunciar la mora (Cfr. fojas 13 a 15 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso.

De acuerdo con la información que consta en autos, el origen de la presente litis lo constituye la Nota No.111/DMG/HST de 25 de enero de 2021, mediante la cual la **Dirección Médica General del Hospital Santo Tomás**, le solicitó a la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la entidad demandada, el inicio de una investigación tendiente a determinar si durante los meses de enero, febrero, marzo y abril del año 2020, se presentaron o no al Patronato del referido nosocomio: **a)** el presupuesto asignado para dicho año y la autorización para su desglose y ejecución; y **b)** el anteproyecto de presupuesto 2021, así como la autorización para ser enviado al Ministerio de Salud, todo lo anterior, a fin de deslindar responsabilidades (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

En atención a las piezas procesales que obran dentro del expediente de marras, el acto acusado en la presente causa lo constituye la **Nota 1142/DMG/HST de 16 de agosto de 2021**, emitida por la **Dirección Médica General del Hospital Santo Tomás**, mediante la cual, al hoy demandante **Luis Carlos Bravo Vásquez**, se le informó la aplicación dos (2) días de suspensión por omisión negligente de sus responsabilidades en el cargo de **Director Médico General, Encargado**, que desempeñó durante los meses de marzo y abril del año 2020; por lo que, en consecuencia, infringió el artículo 102 (numeral 26) del Reglamento Interno de Recursos Humanos del Hospital Santo Tomás (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, *el cual le fue notificado el 17 de agosto de 2021*, el accionante, en primer lugar, interpuso un recurso de reconsideración, siendo éste resuelto mediante la Resolución No.1230 de 31 de agosto de 2021, y notificada el 7 de septiembre de 2021; para luego, presentar un recurso de apelación ante el Patronato del Hospital Santo Tomás, respecto del cual, el apoderado judicial del demandante solicitó al Tribunal que, la institución, certificara si sobre ese medio de impugnación había recaído decisión alguna, toda vez que a su juicio, se ha configurado la negativa tácita, por silencio administrativo, por la falta de respuesta a dicha apelación (Cfr. fojas 15-16, 20-21 y 22-25 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 23 de diciembre de 2021, **Luis Carlos Bravo Vásquez**, actuando por medio de su apoderado especial, interpuso la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita se declare nula, por ilegal, la **Nota 1142/DMG/HST del 16 de agosto de 2021, emitida por la Dirección Médica General del Hospital Santo Tomás**; su acto confirmatorio y que se declare la negativa tácita, por silencio administrativo al no dar respuesta al recurso de apelación promovido en contra de acto original (Cfr. fojas 1 a 17 del expediente judicial).

IV. Argumentos del recurrente.

A fin de sustentar su pretensión, el abogado del accionante manifiesta que se ha violado el artículo 19 (numeral 9) de la Ley 4 de 10 de abril de 2000, señalando que el Patronato del Hospital Santo Tomás debe participar en la elaboración del presupuesto anual, así como aprobarlo y ejecutarlo, lo cual conlleva un procedimiento establecido en la ley, alegando además que, dicho Patronato, no realizó los pasos participativos que le correspondían; y que, se infringió el artículo décimo sexto del Reglamento General y Manual de Cargos y Funciones del Patronato del Hospital Santo Tomás, ya que no se emitió una resolución ni tampoco se fijó las fechas sobre las cuales el respectivo Departamento, debía iniciar la preparación del presupuesto, y menos aún, su preparación y aprobación (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

De igual forma, la parte actora alega que se ha conculcado el artículo 104 del Reglamento Interno de Recursos Humanos del Hospital Santo Tomás, señalando que el lapso de siete (7) meses

que duró la investigación, no constituye que ésta, haya sido practicada con la mayor celeridad (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Por otra parte, manifiesta el jurista que se ha vulnerado el artículo 153 de la Ley de Carrera Administrativa, indicando que la norma establece el término de quince (15) días hábiles para concluir las investigaciones que pueden llevar a la destitución del funcionario investigado, y que, la referida disposición legal, señala una progresión de la falta que conlleva tal medida, por lo que la investigación debió efectuarse dentro del término antes mencionado (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Finalmente, argumenta el apoderado judicial del demandante que han sido violados los artículos 34 y 156 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, expresando que la investigación sumaria debió realizarse en un término que no se efectuó, conculcado el debido proceso legal y el principio de estricta legalidad; y que, el Patronato del Hospital Santo Tomás, tenía el deber de resolver el recurso de apelación interpuesto, tanto en la causa principal como en el incidente (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial).

V. Descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

Luego de analizar los planteamientos expuestos por el apoderado judicial de **Luis Carlos Bravo Vásquez**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto en reparo, **este Despacho no comparte los argumentos planteados, por las diversas razones que se expresan y sustentan a continuación.**

Respecto a lo anterior, el acto acusado de ilegal, es decir, la **Nota 1142/DMG/HST de 16 de agosto de 2021**, establece claramente las motivaciones y fundamentos fácticos jurídicos que dieron base a la sanción impuesta al actor, de entre las cuales, podemos citar las siguientes:

“
...
En atención a la investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, solicitada mediante la Nota N° 111/DMG/HST, de 25 de enero de 2021, para determinar si durante los meses de enero, febrero, marzo y abril 2020 se presentó al Patronato el presupuesto asignado para el año 2020, la autorización

para su desglose, ejecución, el anteproyecto de presupuesto para el año 2021, y la autorización para ser enviado al Ministerio de Salud, tenemos a bien informarle lo determinado en esta investigación:

El resultado de la investigación evidenció su responsabilidad, debido a que dentro de sus funciones como Director Médico General, Encargado, en los meses de marzo y abril de 2020, estaba la obligación de presentar ante el Patronato para su aprobación, el Anteproyecto del Plan Operativo anual y Presupuesto Programa, de Inversión del Hospital tal como lo dispone el numeral 11 de las funciones de la Dirección Médica General del Manual de Organización del Hospital Santo Tomás y el cumplimiento de sus responsabilidades no está supeditado a ninguna condición ajena.

Por lo anterior usted infringió el artículo 102, numeral 26 de las Faltas Graves 'Extralimitarse en sus funciones y por la actuación u omisión negligente de sus responsabilidades', correspondiéndole según la tipificación de las faltas '2 días de suspensión', que serán efectivos los días 25 y 26 de agosto de 2021.

El servidor público del Hospital Santo Tomás sancionado podrá hacer uso de los recursos de reconsideración o de apelación, según correspondan dentro de los términos establecidos en las leyes.

..." (El resaltado corresponde a la fuente citada y el subrayado es nuestro) (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Visto lo anterior, podemos apreciar palmariamente que, previo a que la medida fuera impuesta, se llevó a cabo una investigación por parte de la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Hospital Santo Tomás, la cual fue solicitada por la **Dirección Médica General** mediante la Nota N° 111/DMG/HST de 25 de enero de 2021, tal como indicáramos en el apartado de los "Breves Antecedentes del Caso"; y sobre ese escenario, **se pudo determinar que Luis Carlos Bravo Vásquez, para los meses de marzo y abril del año 2020, durante el ejercicio del cargo de Director Médico General, Encargado, incurrió en la omisión negligente de sus responsabilidades, infringiendo el artículo 102 (numeral 26) del Reglamento Interno de Recursos Humanos de la entidad, que se refiere a las faltas graves, el cual, establece lo que a seguidas se anota:**

“Artículo 102. De la Tipificación de las Faltas. Para determinar las conductas que constituyan faltas administrativas se aplicaran los criterios del cuadro siguiente para orientar la calificación de la gravedad de las faltas así como la sanción que le corresponda.

...

Faltas Graves:

Naturaleza de las Faltas	Primera Vez	Reincidencia
26. Extralimitarse en sus funciones y por la actuación u omisión negligente de sus responsabilidades	Suspensión dos (2) días	1. Suspensión tres (3) días 2. Suspensión cinco (5) días 3. Destitución

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial No. 24,365 publicada el 13 de agosto de 2001).

Establecido lo anterior, debemos ahora examinar las funciones que, en materia presupuestaria, debió cumplir Luis Carlos Bravo Vásquez en su condición de Director Médico General, Encargado, del Hospital Santo Tomás, para lo cual, vemos que el Manual de Organización y Funciones de la entidad, aprobado mediante la Resolución No. 04 de 13 de enero de 2017, señala lo siguiente:

“

...

**HOSPITAL SANTO TOMÁS
DIRECCIÓN MÉDICA GENERAL**

...

FUNCIONES

...

09. Coordinar la elaboración del Proyecto de Presupuesto anual de ingresos y egresos, así como el Plan de Inversiones del Hospital.

...

11. Presentar al Patronato para su aprobación, el Anteproyecto del Plan Operativo Anual y el Presupuesto Programa y de Inversiones del Hospital, correspondiente a cada año fiscal, asegurando la oportuna distribución de los mismos a todos los Departamentos Médicos – Técnicos y de Enfermería del Hospital.

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial Digital No. 28278-B publicada el 15 de mayo de 2007).

Lo antes planteado, ha evidenciado que **Luis Carlos Bravo Vásquez**, durante los meses de marzo y abril del año 2020, **incumplió con las funciones inherentes a su cargo como Director Médico General, Encargado, del Hospital Santo Tomás**, las cuales se encuentran contenidas en el Manual de Organización y Funciones de la entidad hospitalaria; por lo que, la sanción impuesta de dos (2) días de suspensión, encuentra su asidero jurídico en el artículo 102 (numeral 26) del Reglamento Interno de Recursos Humanos de dicho nosocomio, el cual se refiere a la naturaleza de la falta cometida como grave, por el hecho de haber mantenido una omisión negligente respecto a sus responsabilidades.

Por otra parte, no debemos perder de vista que la sanción impuesta, obedeció a un proceso de investigación realizado por la Oficina Institucional de Recurso Humanos del Hospital Santo Tomás, el cual se encuentra debidamente detallado en el Informe de Conducta remitido por la entidad demandada, mediante la Nota No. 511-DM-HST-22 de 12 de abril de 2022, señalando de entre sus hechos, lo siguiente:

“

...

Cuarto: Que la investigación es de conocimiento en la Sección de Relaciones Laborales de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, el 29 de enero de 2021, correspondiéndole realizar la investigación administrativa, con la finalidad de evaluar los hechos y deslindar responsabilidades. A través de la Nota N° 566/OIRH/HST de 23 de marzo de 2021, se le informa al Servidor Público Doctor LUIS CARLOS BRAVO VÁSQUEZ que es pertinente dar apertura a la correspondiente investigación y requerimos que nos brinde su versión de los hechos, dentro de un término no mayor de dos (2) días hábiles contados a partir de su notificación.

...

Décimo: Que en el proceso de investigación Administrativa, realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, según las declaraciones vertidas por los Jefes de Planificación y de Presupuesto, el anteproyecto de presupuesto se elabora antes del mes de abril ya que en el mes de abril el Ministerio de Salud, lo solicita. Además, señalan que, corresponde al Director Médico presentar el presupuesto ante el Patronato y que, según la estructura organizativa del Hospital, todo

documento que salga de esta Institución debe ser del conocimiento de la Dirección Médica y la autorización para enviar al Ministerio de Salud, debe ser a través del Patronato del Hospital Santo Tomás.

...

Décimo Quinto: Que luego de finalizadas las investigaciones se pudo determinar que quien tenía la responsabilidad de la Dirección Médica era el Doctor **LUIS CARLOS BRAVO VASQUEZ** por lo que incurrió en una omisión de sus responsabilidades al no presentar los sustentos, el Presupuesto y el Anteproyecto motivo de esta investigación, por lo que infringió el Reglamento Interno de Recursos Humanos artículo 102 #26 Extralimitarse en sus funciones y por la actuación u omisión negligente de sus responsabilidades; **correspondiéndoles (sic) según la tipificación de las faltas, la suspensión de 2 días.**

...

Décimo Séptimo: Que el Doctor **LUIS CARLOS BRAVO VÁSQUEZ**, fue notificado a través de su Apoderado Legal, el Licenciado Roger Anel Araúz, del resultado de la investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos en la Nota N°1142/DMG/HST, de 16 de agosto de 2021, mediante la cual se le sanciona, con 2 días de suspensión, por infringir el artículo 102 numeral 26 de las faltas graves del Reglamento Interno de Recursos Humanos del Hospital Santo Tomás que se refiere a: 'Extralimitarse en sus funciones y por la actuación u omisión negligente de sus responsabilidades'.

Que, en la misma notificación de sanción, el apoderado legal anuncia el recurso de reconsideración. (F .186)

..." (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 43 a 47 del expediente judicial).

Lo antes expuesto, evidencia y confirma que el acto acusado, no reviste de condiciones que impliquen violaciones a la normativa legal, ni mucho menos la aplicación de una sanción que haya sido emitida en ausencia de un proceso de investigación que le haya permitido al demandante, ejercer su defensa, no obstante, se aprecia que dicha investigación determinó sin lugar a dudas, la configuración de la falta cometida por parte de **Luis Carlos Bravo Vásquez**.

En otro orden de ideas, esta Procuraduría estima pertinente destacar lo señalado por la Sala Tercera, al referirse a la potestad sancionadora que mantiene el Estado frente a sus administrados y

al personal adscrito su servicio, expresando mediante la Sentencia del veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020), lo siguiente:

“

...

De allí que, la potestad sancionadora de la Administración, es la facultad o competencia de las autoridades administrativas, desarrollada en aplicación del ‘ius punendi’, para fiscalizar los comportamientos de los administrados y el personal de servicio adscrito a ella, y para imponer medidas restrictivas de derecho ante la inobservancia de las reglas que prescribe. Se considera una garantía del cumplimiento del derecho positivo administrativo y como una función instrumental cuyo objeto es proteger los bienes e intereses definidos por el ordenamiento en cada materia o sector.

Ello significa que, esta potestad está sujeta al principio de legalidad, por lo que es atribuida a determinados órganos del Estado por medio de ley, con la finalidad de imponer sanciones a los particulares y a los funcionarios que infringen sus disposiciones.

...”

Ahora, al referirnos a lo argumentado por el apoderado judicial del demandante, al manifestar que se ha vulnerado el artículo 19 (numeral 9) de la Ley 4 de 10 de abril de 2000; y el artículo Décimo Sexto del Reglamento General y Manual de Cargos y Funciones del Patronato del Hospital Santo Tomás, señalando que el este último debe participar en la elaboración del presupuesto anual, así como aprobarlo y ejecutarlo; y no emitió una resolución ni tampoco fijó las fechas sobre las cuales el correspondiente Departamento, debía iniciar la preparación del mismo; debemos indicar que han quedado debidamente constatadas las funciones que en lo concerniente a temas presupuestarios de la institución, le correspondía atender al recurrente durante el ejercicio de su cargo Directivo, por lo que mal pudiera pretender el jurista, traspasar dichas responsabilidades a otros entes de la entidad (Cfr. fojas 10 a 11 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, al alegar el letrado que se ha conculcado el artículo 104 del Reglamento Interno de Recursos Humanos del Hospital Santo Tomás; y el artículo 153 de la Ley de Carrera Administrativa, expresando que el lapso de siete (7) meses que duró la investigación, no constituye en nada el velar que ésta, sea practicada con la mayor celeridad, y que, la norma establece el término de quince (15) días hábiles para concluir las investigaciones que pueden llevar

a la destitución del funcionario investigado, debemos precisar que contrario a lo que plantea el abogado del accionante, la sanción impuesta obedeció a faltas graves que no han ameritado la destitución del recurrente, por lo que las normas invocadas, no resultan aplicables al caso que nos ocupa (Cfr. foja 11 y 12 del expediente judicial).

Se observa además que el abogado, ha señalado como violentados los artículos 34 y 156 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, expresando que han sido vulnerados el debido proceso legal y el principio de estricta legalidad, resulta claro colegir que, en atención a las piezas procesales que obran dentro del expediente de marras, previo a determinar la sanción, la entidad llevó a cabo la investigación detallada en los párrafos precedentes, lo cual le permitió al actor acceder al pleno ejercicio de su defensa y derechos procesales, en función del proceso administrativo de investigación efectuado (Cfr. fojas 13 a 15 del expediente judicial).

Advierte este Despacho por otra parte que, el recurrente, también pretende que el Tribunal declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que afirma incurrió la entidad demandada al no contestar en tiempo oportuno el recurso de apelación interpuesto en contra del acto acusado; **sin embargo, no hay que perder de vista que en este caso, la configuración de dicho fenómeno jurídico, más allá de permitirle al accionante acceder al control jurisdiccional de la Sala Tercera, no afectaría la decisión adoptada, por lo que solicitamos que esta pretensión sea desestimada.**

Finalmente, esta Procuraduría debe destacar nuevamente que, en atención a todos los elementos fácticos jurídicos antes sustentados, la sanción impuesta al demandante obedeció a un proceso de investigación, solicitado por la **Dirección Médica General del Hospital Santo Tomás** a la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la entidad, lo cual en consecuencia le permitió al actor, con la emisión del acto objeto de reparo que hoy nos ocupa, poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa; dejándose claramente constatado que la **Nota 1142/DMG/HST de 16 de agosto de 2021**, así como el correspondiente procedimiento sancionatorio, bajo ninguna

circunstancia, transgredieron las garantías judiciales de **Luis Carlos Bravo Vásquez**, por lo que solicitamos al Tribunal que todos los cargos de infracción, sean desestimados.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Nota 1142/DMG/HST de 16 de agosto de 2021, emitida por la Dirección Médica General del Hospital Santo Tomás**; y, en ese sentido se nieguen las demás pretensiones.

VI. Pruebas.

Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente correspondiente a este proceso y que ya reposa en el Tribunal, pues fue aportado por la institución.

VII. Derecho. No se acepta el invocado por el accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General