

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 997

Panamá, 8 de septiembre de 2017

Proceso Contencioso Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Alegato de Conclusión.

El Licenciado Francisco Antonio Castillo Buenaño, en representación de **Dorothy Dornais Cruz Sánchez de González**, solicita que se declare nulo, por ilegal, la Resolución **309-2016 D.G. de 23 de marzo de 2016**, emitida por la **Dirección General de la Caja de Seguro Social**, sus actos confirmatorios y que se hagan otras declaraciones.

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 al actor en lo que respecta a su pretensión.

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

I. **Antecedentes.**

Según consta en autos, el Departamento de Ingresos, Cambios y Separaciones de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, recibió para la investigación de oficio, el reporte sobre los supuestos cobros indebidos de salarios en que incurrió la servidora pública **Dorothy Cruz de González**, a quien se le concedió, mediante la Resolución 6588-2014 de 16 de octubre de 2014, una prórroga de licencia sin sueldo, por el período del 22 de julio de 2014, hasta el 21 de enero de 2015, sin embargo, dejó de cumplir con sus funciones antes

de ser notificada de ese acto administrativo, cobrando salarios sin prestar servicio con lo cual se configuró un posible abandono del cargo (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

En atención a las investigaciones realizadas y producto de los hallazgos encontrados en razón de esta, se emitió la Resolución 309-2016 D.G de 23 de marzo de 2016, a través de la cual se resolvió, entre otras cosas, destituir de forma directa a Dorothy Cruz de González, por abandono del cargo, lo cual se dio desde el día jueves 22 de enero de 2015, hasta el día miércoles 27 de enero de 2015 (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Producto de su inconformidad con lo antes indicado, la actora, a través de su apoderada especial, presentó un recurso de reconsideración en contra de la Resolución 309-2016 D.G. de 23 de marzo de 2016, el cual, para el momento en que fue presentada la demanda que nos ocupa, aún no había sido resuelto (Cfr. foja 37 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 764 de 19 de julio de 2017**, 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 el actor con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En efecto, tal como lo dijimos al contestar la demanda, los argumentos giran en torno a una supuesta violación al debido proceso, en lo que respecta a las formalidades que se debieron de haber satisfecho en cuanto a la notificación del acto objeto de reparo.

En este sentido, indica la recurrente que al habersele notificado a través de un edicto y no de manera personal, quedó en total estado de indefensión, ya que nunca tuvo oportunidad a oponerse al proceso disciplinario, ni mucho menos practicar pruebas, sustentando este argumento, entre otras normas, en lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. foja 9 y 11 – 17 del expediente judicial).

Luego de revisar las constancias que reposan en autos, se puede observar que la actora, en Nota fechada 27 de marzo de 2014, dirigida a la entonces Secretaria General de la Caja de Seguro Social, solicitó una licencia extraordinaria por el término de treinta (30) días, misma que le fue aprobada según Resolución 2583-2014 de 5 de mayo de 2014, la cual estaba supuesta a empezar a partir del 7 de abril hasta el 6 de mayo de 2014, retirándose de su puesto de trabajo sin notificarse de la misma (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Posteriormente, mediante la Resolución 3579-2014 de 16 de junio de 2014, se modificó la Resolución 2583-2014, de licencia extraordinaria, en el sentido que el período correcto era del 22 de marzo al 21 de abril de 2014, adicionalmente, mediante una Nota de 30 de abril de 2014, la actora solicitó una licencia sin sueldo por el término de noventa (90) días, la cual le fue aprobada mediante la Resolución 3580-2014 de 16 de junio de 2014, a partir del 22 de abril al 21 de julio de 2014, para legalizar su status, de las cuales tampoco se notificó; sin embargo siguió cobrando salario regular, a pesar de haber solicitado una licencia sin sueldo (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

En este mismo orden de ideas, la demandante, mediante Nota fechada 27 de agosto de 2014, sin haberse notificado de las resoluciones a las que hacemos referencia en párrafos que anteceden, solicitó una nueva licencia, esta vez con sueldo; sin embargo, la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos le aclaró al entonces Director General de la Caja de Seguro Social, que lo procedente era una licencia sin sueldo, motivo por el cual se le aprobó esta última mediante la Resolución 6588-2014 de 16 de octubre de 2014, en la que se prorrogó la Resolución 3580-2014 de licencia sin sueldo, del 22 de julio de 2014 al 21 de enero de 2015, a fin de legalizar el estatus, sin embargo de esta última resolución, la hoy demandante tampoco se notificó, además que continuó cobrando su salario de manera regular (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Atendiendo a lo anterior, se procedió a suspender el pago del salario en la segunda quincena de julio de 2015, tal y como consta en la nota DPEyOD SdeACH 741-2015 de 27 de julio de 2015 (Cfr. fojas 21 - 22 del expediente judicial).

Producto de la suspensión del pago del salario, la demandante se presentó al Departamento de Ingresos, Cambio y Separaciones, a fin de solicitar una explicación en cuanto a la suspensión del

pago del salario, siendo remitida en esa oportunidad a la Sección de Trámite, en donde se procedió a notificarla de las resoluciones que se encontraban pendientes de notificación, legalizándose así lo correspondiente a la licencia sin sueldo hasta el 21 de enero de 2015 (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

De las constancias procesales sobre los hechos que se discuten en el proceso, se desprende que luego de haberse notificado la actora de las resoluciones a través de las cuales en su momento le fueron aprobadas las licencias sin sueldo y que tomó sin haberse notificado de las mismas, la demandante volvió a ausentarse de su puesto de trabajo sin justificación alguna desde el 22 hasta 27 de enero de 2015, configurándose así el abandono del puesto de trabajo, de conformidad al artículo 13 del Reglamento Interno de la Caja de Seguro Social, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 13. Se considerarán ausencias injustificadas, las no comprendidas en el artículo 12 del presente reglamento. Estas ausencias serán sancionadas de la siguiente manera:

...  
2. Más de tres (3) días consecutivos de ausencias injustificadas, serán consideradas como abandono del cargo.”

En este mismo sentido, el artículo 116 del mismo cuerpo normativo establece lo 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:

1. Por abandono del cargo, **según lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 13 del presente reglamento.**” (El resaltado es nuestro).

Tal y como se desprende de las normas arriba citadas, a fin que se configure el abandono del cargo, el servidor público debió de haberse ausentado por más de tres (3) días, tal y como se dio en el caso que ocupa nuestra atención, al no haber acudido la actora a su puesto de trabajo desde el día 22 hasta el 27 de enero de 2015 (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

En este mismo sentido, el artículo 116, arriba citado, dispone claramente que ante el abandono del cargo, **se decretará la destitución del servidor público**, tal y como también ocurrió en el caso objeto de análisis.

En este punto consideramos oportuno indicar, que la actitud de desatención a sus obligaciones como funcionaria de la Caja de Seguro Social de la actora han sido recurrentes desde el día 27 de marzo de 2014, fecha en la cual solicitó su primera licencia sin sueldo y en virtud de la cual empezó a ausentarse de puesto de trabajo **sin haberse notificado formalmente de ninguna de las resoluciones a través de la cual se le concedía lo que ella solicitaba.**

No conforme con lo anterior, **se ausentó nuevamente de su puesto de trabajo, sin causa justificada, desde el día 22 hasta el 27 de enero de 2015**, lo cual permite observar una conducta, que no solo trae como consecuencia su destitución directa, sino que también permite entrever una evidente falta de interés en cuanto a sus obligaciones como funcionaria de la Caja de Seguro Social.

En relación a esto último, debemos tener en cuenta la delicada función que desempeñan los colaboradores de la Caja de Seguro Social, pues de ellos depende en gran medida que lo asegurados podamos tener acceso de manera eficaz, eficiente y oportuna al servicio de seguridad social, por lo que un ejercicio deficiente de las labores que a ellos le han sido encomendadas, podrá traer como consecuencia un perjuicio, no solo a la unidad administrativa en donde se desempeñe, sino al funcionamiento integral de la institución y por ende a la colectividad.

Por otro lado, al ausentarse la actora de su puesto de trabajo sin la debida autorización, esta percibió salarios en forma indebida por el orden de diecinueve mil ciento ochenta y cuatro balboas con sesenta y nueve centésimos (B/.19,184.69), suma que corresponde al período comprendido entre el 22 de abril de 2014, hasta el 15 de julio de 2015, y que a la fecha no ha sido devuelta a la institución, conducta que permite acreditar la deslealtad con la que se ha mostrado ante su empleadora (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Ante el escenario antes descrito, la Caja de Seguro Social emitió la Resolución 309-2016 D.C., a través de la cual se resolvió destituir de manera directa a la recurrente por abandono del puesto de trabajo, decisión que le fue notificada de manera personal el día 12 de abril de 2016 (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Producto de su inconformidad ante tal decisión, la accionante judicial, a través de su defensa técnica, interpuso un recurso de reconsideración en contra de la resolución arriba

mencionada, quedando así demostrado, que una vez notificada del acto objeto de reparo, esta **sí tuvo la oportunidad de presentar los argumentos tendientes a enervar la decisión originalmente adoptada** (Cfr. foja 23 – 28).

Cabe mencionar que a través del recurso de reconsideración la actora cuestiona la supuesta falta de notificación de la que fue objeto al, según ella, haberse iniciado un procedimiento disciplinario, sin que se le corriera traslado de manera oportuna, colocándola en un estado de indefensión, argumento que fue igualmente utilizado al momento de interponer la demanda que ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 23 – 28 del expediente judicial).

En relación a lo arriba indicado, consideramos oportuno citar el informe de conducta de la entidad demanda, en el sentido siguiente:

“Sin embargo, todo ese andamiaje idean se apoya en cimientos inexactos, que conducen al error y al despropósito; veamos:

1. Consta en autos las actas o informes No.1 y No.2 de 10 de septiembre de 2015 y 14 de septiembre de 2015, respectivamente, suscritos por los Analistas de Personal, José Maldonado y Luis Lowell (folios 41 y 42) dando cuenta que en dos (2) días distintos concurren a la residencia de la funcionaria Cruz de González, ubicada en el Corregimiento de Rufina Alfaro, Distrito de San Miguelito, Urbanización Brisas del Golf, Calle 41 Norte, Casa No.297, con la finalidad de notificarla de la providencia que ordena la investigación en su contra y de la citación para que concurrese al proceso a hacer valer sus derechos, pero las diligencias resultaron infructuosas.

2. Por que se fijaron los Edictos en la Secretaría General de la Caja y no en las oficinas de la Comisión de Medicamentos?

La parte recurrente ha insistido una y otra vez, en sostener que los edictos que nos ocupan, debieron ser fijados en la puerta de las oficinas de la Comisión de Medicamentos, según ella, oficina o lugar de trabajo de DOROTHY DORNAIS CRUZ SANCHEZ DE GONZALEZ y no así en la Secretaría General de la Caja de Seguro Social.

Pero ocurre, que no es cierto que al momento del surgimiento de este proceso, DOROTHY DORNAIS CRUZ SANCHEZ DE GONZALEZ fuese funcionaria de la Comisión de Medicamentos, como sostiene la parte recurrente. A folio 4 de su expediente de personal, consta el Memorando DENRH No.002-2014 de 14 de marzo de 2014, emanado de la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos, comunicando a la funcionaria que nos ocupa, que a partir del lunes 17 de marzo de 2014 'se procede con su rotación hacia la Secretaría General'.

Se advierte claramente en este documento, que Cruz de González pasaría a desempeñar, desde el 17 de marzo de 2014, sus labores



como Secretaria Ejecutiva I, en la Secretaría General de la Caja de Seguro Social y no en la Comisión de Medicamentos. La medida fue personalmente notificada a la parte concernida, el mismo día 14 de marzo de 2014." (Cfr. fojas 42 – 43 del expediente judicial).

De lo arriba transcrito, se puede observar que la actora sí fue debidamente notificada del inicio del procedimiento sancionatorio, motivo por el cual carece de sustento todo argumento tendiente a indicar que hubo una falta de notificación del mismo, y que como consecuencia de esto la actora haya quedado en un estado de indefensión; máxime cuando ella hizo uso de recursos en la vía gubernativa y accedió a la Sala Tercera mediante la demanda de Plena Jurisdicción que ocupa nuestra atención.

Ahora bien, en virtud de lo anteriormente expuesto, se advierte que por regla general, el servidor público solo tiene derecho a percibir salarios como retribución al trabajo efectivo. Tal como se verifica en las constancias probatorias y expuestas en el presente análisis, se puede comprobar que la actora, al ausentarse sin la debida autorización, percibió la suma **Diecinueve mil ciento cuarenta y ocho con sesenta y nueve centésimos** (B/.19,184.69.00 balboas), correspondientes al periodo 2014 y 2015 (Cfr. fojas 22 del expediente judicial).

La conducta desplegada por la actora, de percibir esos salarios, a sabiendas que su solicitud para ausentarse de su puesto de trabajo, era conforme al otorgamiento de una licencia sin sueldo, misma que no se perfeccionó por falta de notificación formal, acreditan una deslealtad manifiesta ante su empleadora; pero además, pudiese configurarse dentro de un tipo penal, endilgándose responsabilidad por ese hecho, por la posible Comisión de delitos contra la administración pública.

### III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por la 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 263 de 9 de agosto de 2017**, se admitieron como pruebas, los siguientes documentos: la copia autenticada de la Resolución 303-2016 D.G., de 23 de marzo de 2016, emitida por la Dirección General de la Caja de Seguro Social,

con la debida constancia de su notificación (fojas 21-22). Original de la Nota D.G.-N-1,012-16 de 9 de septiembre de 2016, emitida por la Dirección General de la Caja de Seguro Social, dirigida a la Secretaría de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (foja 37). Además se admitieron como pruebas, los documentos privados presentados por la parte actora: copia autenticada del Escrito de Recurso de Reconsideración, suscrito por el Licenciado Julio C. Pérez Martínez, dirigido al Director de la Caja de Seguro Social (fojas 23-28). Original del Escrito de Solicitud de Certificación de Silencio Administrativo, de la Caja de Seguro Social, con sello fresco del recibido del 8 de agosto de 2016 de la Secretaría General de la entidad de seguridad social mencionada (foja 29).

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 relativo al presente negocio jurídico, misma que fue solicitado”

a través del Oficio 2751 de 22 de agosto de 2017 por la Sala Tercera y que no fue presentada al momento de la elaboración de este escrito (Cfr. foja 86 del expediente judicial).

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expedientes, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por Dorothy Dornais Cruz Sánchez de González 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 **Dorothy Dornais Cruz Sánchez de González**; por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 309-2016 D.G. de 23 de marzo de 2016, emitida por la **Dirección General 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 538-16