

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1335

Panamá, 30 de noviembre de 2020

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.**

El Magister Anel Antonio Martínez Iguales, actuando en nombre y representación de **Feliciano Reales**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 919-2018-D.G. de 23 de julio de 2018 emitida por el **Director General de la Caja de Seguro Social**, sus actos confirmatorios y 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.

**Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Noveno:** No es un hecho; por tanto, se niega.

## II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal vulnera las siguientes disposiciones:

A. El artículo 59 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, "Que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social", el cual señala que entre las condiciones para el traslado del servidor público están las siguientes: 1. Que sea a solicitud del servidor público y con la aprobación previa del jefe inmediato y del jefe de la unidad a donde se traslada; 2. Que haya necesidad debidamente comprobada en el servicio y que no ocasione alteración negativa a las condiciones laborales del servidor público.

Así mismo, agrega que cualquier traslado deberá permitirle al servidor público cumplir con el cargo y las funciones que le han sido asignadas y que en ningún caso los traslados podrán realizarse por razones disciplinarias o políticas (Cfr. foja 5 del expediente judicial); y

B. Los artículos 19, 104 y 107 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, adoptado mediante la Resolución S/N de 9 de febrero de 1998, con sus modificaciones, mismos que, en su orden establece los derechos de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social; señala entre las atenuantes de responsabilidad la buena conducta anterior a la comisión de la falta, la inducción o imposición del superior a cometer la falta, confesar oportunamente la comisión de la falta, procurar compensar o resarcir el daño causado antes del conocimiento o inicio del proceso disciplinario, y las buenas evaluaciones de desempeño; 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 de las 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 6-8 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 919-2018- D.G. de 23 de julio de 2018, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se destituyó a **Feliciano Reales** del cargo de Guardián, que desempeñaba en el Hospital Regional de Chepo (Cfr. fojas 191 del expediente administrativo).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de Reconsideración que fue resuelto mediante la Resolución 1783-2018-D.G. de 28 de diciembre de 2018, la cual mantuvo lo dispuesto en la Resolución 919-2018- D.G. de 23 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 53,930-2020-J.D de 3 de marzo de 2020, la cual confirmó en todas sus partes el contenido en el acto principal. Dicho pronunciamiento fue notificado en aquel entonces al apoderado especial del actor, el 21 de julio de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 216-2017-253-255 del expediente administrativo).

En virtud de lo anterior, el 17 de septiembre de 2020, el Magíster Anel Antonio Martínez Iguales, actuando en nombre y representación de **Feliciano Reales**, 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 919-2018- D.G. de 23 de julio de 2018, sus actos confirmatorios y que se hagan otras declaraciones (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, en atención a la supuesta vulneración del artículo 59 de la Ley 27 de diciembre de 2005, "Que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social", el apoderado especial del actor indicó lo siguiente: *"... Se infiere del artículo antes transcrito que la actuación de trasladar a mi representado a la Policlínica de Cañita, por situaciones de represaría o castigo, aún a sabiendas que a existía una investigación en contra de este (Feliciano Reales), conlleva a encajar esa orden de traslado a razones meramente disciplinarias, por lo tanto estimamos que se configura una violación directa por comisión del precepto antes aludido (Cfr. fojas 5 y 7 del expediente judicial).*

Adicional a ello, en lo que respecta al artículo 104 del Reglamento Interno de Personal, señalo lo que a continuación cito: *"...Y es que, mi representado, anterior a la presunta comisión de la falta mostró y mostraba siempre en su trabajo buena conducta, aunado al hecho que una vez que lo llamaron sus jefes inmediatos a la oficina de seguridad, para infórmale que se apersonó una compañera de trabajo (Silka de León) y la cual informó que era la dueña de las pertenencias, mi representado confesó oportunamente la presunta comisión de la falta e inclusive pide disculpa por el inconveniente y mal entendido ya que su intención nunca fue de apropiarse de algo ajeno y que el hecho de encontrarse en sus días libre por tiempo compensatorio, él estaba en espera que una vez que hiciera el reclamo él devolvería los bienes, tal cual lo hizo, resarciendo así el posible daño causado. En ese mismo orden, mi mandante, Feliciano Flores (sic), en los dieciocho (18) años que ocupó el cargo de guardián, obtuvo buenas evaluaciones de desempeño de sus funciones, elementos o circunstancias que no se tomaron en consideración al momento de emitir el acto impugnado"* (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Así mismo, en lo que respecta a la supuesta violación del artículo 19 del citado reglamento Interno de Persona, indico que: *"la violación es directa por comisión, ya que, por el hecho de que existe dentro del Reglamento Interno del Personal de la Caja de Seguro*

*Social, la figura de las atenuantes de responsabilidad, estas tiene que ser consideradas y aplicadas de manera integral a los asuntos disciplinarios donde se identifique que la actuación del servidor público se enmarca bajo esas circunstancias, máxime cuando en el reglamento no se determina ni especifican a que faltas disciplinarias le pueden ser aplicadas ni tampoco señalan que el Director General, pueda omitir o quede a su discrecionalidad la aplicación de estas (atenuantes) a un proceso disciplinario” (Cfr. foja 7 del expediente judicial).*

Por último, establece el apoderado especial del actor, en lo que respecta al artículo 107 del Ley del Reglamento Interno de Personal, que: *“La infracción lo es en concepto de violación por indebida aplicación del precepto antes descrito, ya que el acto ilegal que recoge la Resolución No. 919-2018-D.G. de 23 de julio de 2018, destituye a mi representado por presuntamente ‘apropiarse de materiales equipos o valores de propiedad de la Caja de Seguro Social’, ‘compañeros de trabajo’, ‘asegurados’, ‘público en general’; sin embargo, no se refleja un informe sobre la existencia de una auditoría de la Caja de Seguro Social que indica que mi representado se haya apropiado de bienes (materiales equipo o valores) de esta entidad, como tampoco existe una investigación penal en contra de mi mandante, sobre este hecho. De igual forma, no hubo ni existió un informe de investigación donde mi representado haya sido denunciado por los asegurados y público en general, por el tema de apropiación de bienes ajenos a la institución, ante estos señalamientos, en todo momento se debió poner en conocimiento a mi representado para que hiciera los descargos respectivos, máxime cuando fue destituido de manera directa por estos presuntos hechos” (Cfr. foja 7 del expediente judicial).*

Frente a los argumentos expuestos por el demandante, este Despacho procederá a analizar de manera conjunta los cargos de infracción formulados en contra de la Resolución 919-2018- D.G. de 23 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 el recurrente con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

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

“ ...

Tal cual lo señala el apoderado legal del Demandante, en los Hechos (sic) en que se fundamenta la Demanda presentada; la Resolución HRCH-016-2018 de 27 de abril de 2018, ordeno iniciar una investigación donde se involucra al Demandante; en virtud, de que el Departamento de Recursos Humanos del Hospital Regional de Chepo, recibió de la administradora nota HRCH-DA-135-2018, con fecha 25 de abril de 2018, donde adjunto las notas HRCH-DS-067-2018, con fecha 23 de abril de 2018, y la nota HRCH-DS-078-2018, calendada el 19 de abril de 2018, mediante las cuales el señor Enrique de la Cella, inspector de seguridad del área de Panamá Este, reporto desaparición de un cuaderno con la suma de Doscientos Cuarenta y Seis Balboas con 00/100 (B/.246.00) en su interior, propiedad de la servidora pública Silka de León, con cédula de identidad personal No. 8-226-318, número de empleado 8-47-02-00065 con cargo de oficinista III, hecho ocurrido el 17 de abril de 2018, el cual involucra a los señores FELICIANO REALES con cédula de identidad No. 8-732-2350 y numero de empleado 8-47-02-0-00157 y LUIS FLORES con cédula de identidad 8-478-100 y numero de empleado 8-47-02-0-00160, ambos con cargo de Guardián en el Hospital Regional de Chepo.

El resultado de la investigación Ordenada mediante la Providencia HRCH-DRH-P 016-2018 de 27 de abril de 2018 consta en el informe HRC-DR-033-2018, de fecha 11 de junio de 2018, el cual señala entre otras cosas lo siguiente:

#### ‘ENTREVISTAS REALIZADAS:

...Se realizó reunión en la administración donde participaron los señores Enrique de la Chella, Inspector de Seguridad y Alexis Peña, Guardián, la Administradora Leyda Valencia, la Subadministradora Marisol de León, el compañero **Luis Flores** y mi persona, a fin de devolver el dinero, a la servidora pública

Silka De León, sobre esta situación se confecciono un acta.

**Acepto (sic) que cometió una falta en tomar los ciento cuarenta y seis (146.00) balboas, tiene pleno conocimiento de lo que estipula el Reglamento Interno de Personal para este tipo de faltas.**

**Confesó sentirse arrepentido con lo sucedido y dio palabra de no volver a repetir más nunca una acción igual y que se tome en cuenta los dieciocho (18) años de servicio de estar en esta noble institución, la cual le ha brindado la oportunidad de creer profesionalmente...’.**

...” (Lo subrayado es nuestro) (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

La acción descrita en el informe de conducta, fue considerada por la **Caja de Seguro Social**, como una falta administrativa que conlleva a la destitución, y que, tal como lo advirtió en su informe de conducta cuando señalo lo que a continuación cito: *“Concluyo (sic) el informe aludido en considerar que se comprobó la falta del funcionario Feliciano Reales, por lo que incurrió en la comisión de las faltas señaladas en los artículo 21 numeral 29, artículo 116 numera 3 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social y los artículo 3, 6, y 8 del Código de Ética de los Servidores Públicos”* (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Al respecto, los artículos en mención del reglamento interno de Personal, prevén siguiente:

**“Artículo 21.** Se prohíben a los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, lo siguiente:

...

**29. Apropiarse indebidamente de materiales, equipos o valores de propiedad de la Caja de Seguro Social, compañeros de Trabajo, asegurados y públicos en general.**

...” (Lo destacado es Nuestro).

**“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:

...

**3. Por robo, hurto, apropiación de materiales, equipos o valores de propiedad de la Caja de Seguro Social, compañeros de trabajo, asegurados y público general.**

...”(La negrita es del Despacho).

Ante el escenario anterior, es ostensible que la conducta de **Feliciano Reales**, se enmarca con meridiana claridad en los artículos antes en mención, lo que conllevó a la emisión de la Resolución 919-2018- D.G.de 23 de julio de 2018, mediante el cual se le destituyó de la mencionada posición en atención a la norma citada en párrafos que antecede, máxime que el actor confesó haber cometido la falta administrativa, tal cual se puede desprender del informe HRC-DRH-033-2018 de 11 de junio de 2019, visible a foja 188 del expediente administrativo. Veamos.

“El servidor público Feliciano Reales, Guardián señaló lo siguiente.

Se encontraba laborando el día 17 de abril de 2018, en turno de 7:00 a.m. a 7:00 p.m., **no estuvo presente cuando la señora Silka De León, dejó el cuaderno, pero al llegar al área observó el mismo encima de la mesita y lo colocó en la gaveta, ignorando que en su interior había dinero.**

Se percató de la existencia del dinero al regreso del almuerzo, porque el compañero Luis flores, le pregunto que sí tenía conocimiento del dinero que se encontraba en el cuaderno que estaba en la gaveta de la mesita, respondió que el cuaderno sí, pero del dinero no, por lo que el señor Luis Flores, buscó el cuaderno y le mostró el dinero y fueron a la capilla a contarlo y se percataron que eran doscientos cuarenta y seis (B/.246.00) balboas.

**Admitió haber llamado al compañero Luis Flores, y haberle entregado cien (B/.100.00) balboas; quedándose con ciento cuarenta y seis (146.00) balboas.**

Recibió llamada telefónica el 20 de abril del 2018, a través del inspector Della Chella, para que se presentara a



la oficina de seguridad y le relató lo que mostraba la cámara de video, el día 17 de abril de 2018, a lo que respondió que desconocía de quien era el dinero.

...

**Acepto que cometió una falta en tomar los ciento cuarenta y seis (146.00) balboas, tiene pleno conocimiento de lo que estipula el Reglamento Interno de Personal, para este tipo de falta.**

..." (Lo destacado es Nuestro) (Cfr. foja 188 del expediente administrativo).

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 ídem', 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 **Feliciano Reales**, 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 el actor 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 **Feliciano Reales**, 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 919-2018- D.G. de 23 de julio de 2018 emitida por el **Director General de la Caja de Seguro Social**, ni sus actos confirmatorios; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del 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 el actor.

Del Señor Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 615202020