

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1343

Panamá, 12 de diciembre de 2016

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

El Licenciado Manuel A. Bernal Herrera, actuando en nombre y representación de **Mariana Esther Véliz Herrera**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1702-2011 D.G. de 16 de noviembre de 2011, emitida por 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 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: 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 26-29 del expediente judicial).

Octavo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 30-34 del expediente judicial).

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

Décimo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 34, 69, 143 y 149 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales guardan relación con los principios que informan al procedimiento administrativo general; toda actuación administrativa deberá constar por escrito y deberá agregarse al expediente respectivo, con excepción de aquella de carácter verbal autorizada por la ley; la autoridad competente deberá evaluar las pruebas que las partes han propuesto y presentado, a los efectos de decidir cuáles son admisibles y cuáles no lo son; y las partes tienen derecho de examinar los documentos que reposen en las oficinas públicas y que se relacionen con la cuestión controvertida, siempre que no contengan información confidencial o reservada (Cfr. fojas 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18 y 19 del expediente judicial); y

B. El artículo 3 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, el cual establece el derecho de toda persona a obtener su información personal contenida en archivos, registros o expedientes que mantengan las instituciones del Estado y a corregir o eliminar la información que sea incorrecta, irrelevante, incompleta o desfasada, a través de los mecanismos pertinentes (Cfr. fojas 12-15 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 las constancias procesales, la Caja de Seguro Social emitió la Resolución 1702-2011-D.G. de 16 de noviembre de 2011, por medio de la cual el Director General resolvió destituir a **Marianela Esther Veliz Herrera** del cargo de Analista de Personal III, en el Departamento de Recursos Humanos del Complejo Hospitalario Metropolitano, que desempeñaba en dicha institución (Cfr. fojas 24 y 25 del expediente judicial).

En virtud de la disconformidad de la demandante, ésta interpuso un recurso de reconsideración, el cual fue negado mediante la Resolución 656-2012-S.D.G. de 1 de junio de 2012,

que mantuvo en todas sus partes lo establecido en la decisión anterior (Cfr. fojas 26-29 del expediente judicial).

Posteriormente, la accionante sustentó ante la Junta Directiva de la entidad demandada, el correspondiente recurso de apelación en contra de este último pronunciamiento, el cual fue resuelto mediante la Resolución 50,147-2016-J.D. de 25 de mayo de 2016, misma que confirmó lo dispuesto en el acto principal. Dicha decisión le fue notificada a la accionante el 7 de julio de 2016, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 30-34 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 7 de septiembre de 2016, la demandante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1702-2011-D.G. de 16 de noviembre de 2011, sus actos confirmatorios, y que como consecuencia de tal declaratoria, se ordene su reintegro al cargo que ejercía en la Caja de Seguro Social junto con el pago de los salarios y demás prestaciones laborales que haya dejado de percibir, y que se elimine de su expediente toda la documentación referente al proceso disciplinario que culminó con su destitución (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente alega que la Caja de Seguro Social inobservó las formalidades previstas en la ley, ya que en la providencia de inicio de la investigación administrativa ni en otra resolución se formularon cargos directos y concretos en contra de su mandante, así como tampoco se le mostraron las pruebas existentes en el expediente sobre los hechos denunciados, a fin de poder ejercer su derecho al contradictorio. De igual manera, manifiesta que los elementos probatorios recabados no logran corroborar la comisión de la falta atribuida a su representada, que pudiesen justificar la adopción de una medida disciplinaria como la destitución; situación que, a su juicio, contraviene el principio del debido proceso (Cfr. fojas 7-19 del expediente judicial).

Debido a la íntima relación que se observa entre los cargos de violación formulados por la accionante, este Despacho procederá a dar contestación a los mismos de manera conjunta, advirtiéndole que al efectuar 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 actora con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Contrario a lo argumentado por la recurrente, consideramos que la Resolución 1702-2011-D.G. de 16 de noviembre de 2011, acusada de ilegal, lo mismo que sus actos confirmatorios, no infringen ninguna de las disposiciones legales invocadas en el escrito de la demanda, puesto que de acuerdo con las evidencias procesales, entre éstas, el acto objeto de reparo, consta que la demandante incurrió en la comisión de varias faltas, razón por la que se justifica la aplicación de lo establecido en el artículo 110 (numeral 4) del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, en concordancia con los artículos 20 (numerales 1, 22, 33) y 21 (numeral 20) de dicha excerpta reglamentaria, el artículo 116 (numerales 10, 22) y los numerales 48 y 50 del cuadro de aplicación de sanciones, que de manera respectiva, señalan que la destitución de un funcionario puede ser aplicada en forma directa por el Director General o el servidor público en quien él delegue dicha facultad, por reincidencia cuando se haya hecho uso progresivo de las sanciones establecidas en el Cuadro de Aplicación de Sanciones; los deberes y obligaciones de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social; las prohibiciones a éstos; las causales que ameritan destitución directa; y las faltas que ameritan destitución como lo son **falsificar o adulterar registros o documentos para la realización de cualquier trámite con la institución y presentar certificados falsos que le atribuyen conocimientos, cualidades, habilidades, experiencias o facultades para la obtención de nombramientos, ascensos, aumentos y otros** (Cfr. fojas 24 y 25 del expediente judicial).

En el marco de lo antes indicado, debe advertirse que la decisión adoptada por el Director de la Caja de Seguro Social fue producto de una investigación iniciada mediante la providencia fechada el 24 de octubre de 2011, por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos, la cual tiene su origen en una denuncia presentada por el Departamento de Reclutamiento, Selección y Evaluación del Desempeño, a fin de poder comprobar la presunta presentación de documentos falsificados y adulterados para la realización de trámites con la institución, en este caso, una irregularidad con respecto a dos (2) certificaciones emitidas por la Secretaría General de la Universidad de Panamá,

a favor de la ex servidora, **Marianela Esther Véliz Herrera**, las cuales se contradecían en su contenido, puesto que a través del documento Sec-Gral-1217-55-2010 de 19 de marzo de 2010, se acreditaba que la actora era egresada de esa casa de estudios superiores, obteniendo el diploma 18776, de Licenciada en Trabajo Social; y la segunda certificación, la Nota 9064-DSG-11 de 22 de septiembre de 2011, indicaba que la recurrente no era graduada de esa carrera; sin embargo, la misma estuvo matriculada en el I y II semestre entre los años 1979 a 1981 (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

En este escenario, en aras de recabar todos los elementos probatorios pertinentes que permitieran demostrar la posible falsificación o adulteración de los documentos públicos ya citados, entre éstos, entrevistas a funcionarios, declaraciones de la demandante, entre otros, la Caja de Seguro Social envió una nota a la Secretaría General de la Universidad de Panamá, con el propósito que corroborara la autenticidad de dichos documentos, organismo universitario que a través de la Nota DSG-9947-2011 de 22 de septiembre de 2011, **señaló que la recurrente, Marianela Véliz Herrera, no era egresada de esa universidad y que tanto la Certificación 1217-55-2010, como el diploma 18776, otorgado a favor de la accionante, eran completamente falsificados;** aportando como prueba, los créditos oficiales en los que se constataban que la accionante si bien estuvo matriculada tres (3) años en la carrera de Trabajo Social, lo cierto es que la misma no aprobó todas las materias; por consiguiente, no constituyen años de estudios completos (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, consideramos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en la Resolución 1702-2011-D.G. de 16 de noviembre de 2011, acusada de ilegal, con respecto a las evidencias reflejadas en la investigación disciplinaria que comprueban la responsabilidad atribuida a la actora, cito:

"...

- La señora **Marianela Esther Véliz Herrera**, en entrevista practicada el día 27 de octubre de 2011, manifestó **tener una Certificación de Terminación de Estudios de Licenciatura en Educación Primaria en la ULACIT**, aclaró que no presentó el Diploma, ya que la carrera inicialmente era de Bachelor y luego extendieron 3 cuatrimestres para la Licenciatura, y que no había pedido el Diploma.

- Sin embargo, en ampliación de la entrevista del día 8 de noviembre del 2011, se contradijo al manifestar que sólo terminó completo el plan de estudios de Bachelor en la ULACIT y que no reconoce el Diploma que aparece en su expediente ni la firma de quien lo autentica.

- Se cotejó la firma del sello de fiel copia del original que aparece en el Diploma de la ULACIT, contra los documentos originales y la misma corresponde a la Licda. Gloria de Miranda, Jefa del Departamento de Reclutamiento, Selección y Evaluación del Desempeño, en 1994.

Que cabe resaltar que en el proceso de investigación, se evidenció que la señora MARIANELA ESTHER VÉLIZ HERRERA, se ha beneficiado desde el año 1993, al presentar documentos que le atribuirían conocimientos que no poseía, para concursar al cargo de Analista de Personal I, por las siguientes razones:

- Según la declaración de la señora Véliz, del día 8 de noviembre del 2011, cumplió con los requisitos académicos exigidos en el Manual Descriptivos de Cargos Administrativos de 1987, aún vigente, que era de 4 años de Estudios Universitarios y la aceptaron en el concurso porque presentó los créditos y le hicieron la sumatoria de los 2 años cursados en la ULACIT y los 3 años de la Universidad de Panamá, haciendo un total de 5 años y por esa razón se ganó la plaza de Analista de Personal I.

- Sin embargo, en la presente investigación se evidenció que para esa fecha, la señora Mariana Esther Véliz Herrera, no reunía los requisitos exigidos en el citado Manual, ya que sólo contaba con 2 años aprobados en la ULACIT y no se podía tomar en consideración los 3 años de la Universidad de Panamá, porque estaban incompletos el primer y segundo año, y en el tercer año, no aprobó ninguna materia." (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

En este contexto, la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, rindió el Informe YCYS-SdeA-1169 de 11 de noviembre de 2011, a través del cual se concluyó que con fundamento en las pruebas documentales y testimoniales practicadas en el transcurso de la investigación disciplinaria, se pudo determinar que la actora, Mariana Esther Veliz Herrera, presentó documentos públicos y privados falsificados, que le atribuirían conocimientos y cualidades que no posee, situación que conllevó a que el Director General de la institución de seguridad social, destituyera a Mariana Esther Veliz Herrera del cargo que ocupaba, debido a que ésta, con su conducta había infringido el artículo 20 (numerales 1, 22, 33);

el artículo 21 (numeral 20); el artículo 33 y el artículo 166 (numerales 10 y 22) del Reglamento Interno de Personal; en concordancia con los numerales 48 y 50 del Cuadro de Aplicación de Sanciones de dicho cuerpo reglamentario; de ahí que **mal puede alegar la recurrente** que no hubo suficientes elementos probatorios recabados en el procedimiento administrativo ni que los mismos no logran acreditar la comisión de la falta endiligada (Cfr. fojas 33 y 40 del expediente judicial).

De igual manera, contrario a lo erróneamente afirmado por la accionante, de las evidencias procesales podemos advertir que la misma tuvo la oportunidad de revisar, agregar y corregir el contenido de sus declaraciones, presentar sus descargos y con ellos todos los medios de prueba que permitieran respaldar el argumento de su defensa, por lo que estimamos que no hubo vulneración alguna al derecho del contradictorio.

Sobre este punto, este Despacho estima pertinente recalcar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de 24 de julio de 2015, que dispone lo siguiente:

“Resumido el recorrido procesal de la presente causa, revisado y analizado el caudal probatorio aportado por las partes, esta Sala considera que la Resolución OIRH-082-12 de 15 de noviembre de 2012, ha desatendido **la garantía de la motivación del acto administrativo**, infringiéndose así el debido proceso administrativo. Esto es así en virtud de **que la actuación de la autoridad demandada carece de la debida explicación o razonamiento**, pues:

1. Omite motivar por qué se le aplica una causa disciplinaria al señor..., estableciendo los motivos de hecho y de derecho, que llevaron a la Administración a tomar la decisión de destituirlo, luego de comprobarse la falta en un procedimiento disciplinario, en el que se observaran las garantías procesales que le amparan.
2. Omite hacer una explicación jurídica acerca de la facultad que dispone la autoridad para ejercer la potestad discrecional en caso de oportunidad y conveniencia y;
3. Obvia señalar los **motivos fácticos-jurídicos que apoyan la decisión.**” (Lo resaltado es nuestro).

Al efectuar un juicio valorativo de lo anterior, cabe advertir que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley, puesto que en la parte

resolutiva del acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la desvinculación de la ahora demandante equivale a la sanción impuesta por la entidad, producto de la falta acreditada dentro del proceso disciplinario que se le siguió, y dentro del cual se le respetaron todas sus garantías procesales.

Por último, en cuanto al reclamo que hace la ex servidora en tomo al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que si bien el Reglamento Interno de la entidad demandada contempla lo que la accionante actualmente solicita, lo cierto es que la Ley 51 de 27 de diciembre de 20015, Orgánica de la Caja de Seguro Social, **no, y mientras ésta u otra ley no establezca el pago de los salarios dejados de percibir, no puede accederse a tal petición**, ya que el mencionado reglamento ostenta una jerarquía inferior a la citada excerpta legal. Nuestro criterio encuentra sustento en lo señalado por ese Tribunal de Justicia al dictar su Sentencia de 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

“...En consecuencia, **el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa**, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, **sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso**, que lo haya dispuesto de manera expresa...” (Lo resaltado es nuestro).

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 1702-2011 D.G. de 16 de noviembre de 2011**, ni sus actos confirmatorios, emitida por la Caja de Seguro Social; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

IV. Pruebas:

1. Esta Procuraduría objeta la admisión de **los seis (6) testimonios** aducidos por la actora; puesto que excede el límite permitido; **situación que, a nuestro juicio, resulta contraria a lo establecido en el artículo 948 del Código Judicial**. Cabe agregar, que a través de dichas declaraciones se pretende acreditar información correspondiente al proceso disciplinario que

se le siguió a la recurrente, la cual ya consta en el expediente de personal de la ex servidora; situación que resulta contraria a lo establecido en el artículo 844 del Código Judicial que establece que "... **No es admisible la prueba testimonial para comprobar hechos que deben constar en documentos o medios escritos preestablecidos por las leyes substanciales...**" (Lo resaltado es de este Despacho); aunado al hecho que **constituye una prueba ineficaz**, al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, puesto que no requiere su práctica se lleve a cabo.

2. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaría General