



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

Panamá, veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

VISTOS:

El licenciado **Fanklin Rivera**, actuando en nombre y representación de la señora **Ilsa Yurima Mendez Pineda**, ha interpuesto demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Número 1385-2014-S.D.G. de 15 de julio de 2014, emitida por la **Caja de Seguro Social**; y como consecuencia, se decrete el reintegro y el pago de los salarios dejados de percibir y cualquier otro emolumento que le deba ser reconocido.

I. ANTECEDENTES.

En los hechos presentados por el apoderado especial de la demandante se señala que la señora **Ilsa Yurima Mendez Pineda**, inició labores en la **Caja de Seguro Social** desde el 15 de mayo de 1995, habiendo laborado durante diecinueve años en dicha institución, lo que la constituye en un servidora pública con estabilidad en el cargo que ocupaba.

Manifiesta que, durante el tiempo en que ejerció funciones dentro de la institución, en ningún momento fue sancionada por falta administrativa similar a la

aplicada con la emisión de la Resolución Número 1385-2014-S.D.G. de 15 de julio de 2014, que es la de suministrar a particulares, datos y hechos referentes a los asegurados, en atención al artículo 20, numeral 14, del Reglamento Interno de la Caja de Seguro Social.

Alega que, la señora Ilsa Yurima Mendez Pineda era víctima de constantes agresiones verbales y acoso laboral de parte del Director de la Policlínica Dr. Carlos Brin de la Caja de Seguro Social, dando como resultado la destitución impugnada.

Sostiene que, dentro del procedimiento disciplinario se ha violado el debido proceso, al no ser notificada del procedimiento disciplinario; impedirle la oportunidad a ser escuchada y ejercer su derecho a la defensa, en observancia de lo dispuesto en la Constitución y en la ley.

Considera que, la única prueba en su contra son las del señalamiento del Director de la Policlínica, quien valiéndose de su investidura en el cargo entorpece y confunde la debida aplicación del Reglamento Interno de Personal de la entidad, además de que dentro del expediente administrativo, no reposa documentación que acredite que la funcionaria ha extraído documentos públicos de la Administración.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

De un estudio del expediente se observa que la declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación directa por omisión de las normas siguientes:

- Reglamento Número 1 de 15 de junio de 2004, Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social:
 - artículo 104, numerales 1 y 5 (atenuantes de responsabilidad en la comisión de faltas administrativas).
 - artículo 107 (presupuesto legales que deben cumplirse cuando ocurra la comisión o posible comisión de faltas).
- Ley 38 de 2000, regula el procedimiento administrativo general:

75
Y

- artículo 52, numeral 4 (casos en que se incurre en vicios de nulidad absoluta).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 o Pacto de San José.
 - Artículo 8 (garantías judiciales).

En lo medular los cargos de la violación de estas normas fueron sustentados en los siguientes puntos:

1. No se notificó a la funcionaria del proceso administrativo, ni se le presentó un informe escrito por parte del superior indicándole del proceso que se le seguía en contra, causándole un estado de indefensión e incurriendo en vicios de nulidad absoluta.
2. Al omitirse la realización de un procedimiento disciplinario, en observancia de las garantías procesales, y de haberse comprobado alguna falta se le hubieran aplicado las atenuantes respectivas al caso, ya que la funcionaria nunca había sido sancionada de forma alguna, aunado a que su desempeño en el servicio público, siempre fue bueno con una conducta intachable.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

A fojas 36 a 37 del expediente, figura el informe explicativo de conducta, suscrito por el Subdirector General de la Caja de Seguro Social, en el que se manifiesta que la señora Ilsa Yurima Mendez Pineda, inició labores en la institución desde el 15 de mayo de 1995, en el Departamento de Registros Médicos, de la Policlínica "Dr. Carlos N. Brin" de San Francisco, hasta el momento en que fue destituida en base al artículo 20, numeral 14, en concordancia del numeral 46 del Cuadro de Aplicación de Sanciones del Reglamento Interno de Personal de la entidad demandada, que consiste en suministrar a particulares, datos y hechos referentes a asegurados.

Manifiesta que, el Director Médico César Remón, confirmó que la señora Ilsa Yurima Mendez Pineda, extrajo documentos de carácter legal de la Unidad

Ejecutora, suministrándosela a su abogado personal, aunado a que la servidora pública acepta durante una entrevista el hecho aduciendo que la misma tenía el propósito de solicitar asesoría legal sobre el tema.

Alega que, la actuación de la administración, se efectuó en observancia de las garantías procesales que le asistían a la funcionaria investigada, los principios rectores del derecho administrativo, la ley y el Reglamento de la institución, por lo que considera que el acto impugnado se dictó conforme a derecho.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante su Vista Fiscal No.649 de 25 de mayo de 2018, visible a fojas 38 a 49 del dossier, le solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que denieguen las pretensiones formuladas por la recurrente, pues no le asiste el derecho invocado.

Detalla lo sucedido en el procedimiento disciplinario que se le siguió a la señora Ilsa Yurima Mendez Pineda, por incurrir en la posible violación normas institucionales al extraer y suministrar a particulares documentos oficiales de trámites legales solicitados por la Fiscalías de la República, culminado con la decisión de destituir la.

Sostiene que, en el acto confirmatorio contenido en la Resolución 2379-2014-D.G. de 31 de octubre de 2014, el Director General de la entidad señala que la señora Ilsa Yurima Mendez Pineda, que ocupaba el cargo de Estadístico II admite en sus descargos dentro del procedimiento disciplinario haber extraído documentos de carácter legal de la Unidad Ejecutora donde laboraba, los que fueron suministrados por ella a un abogado personal, con el fin de solicitar asesoría legal, dado que guardaban relación con causas médico legal, conducta que vulneró las normas institucionales de la Caja de Seguro Social, contenida en el artículo 20, numeral 14 del Reglamento Interno.

Alega que, a la funcionaria se le respetaron sus garantías procesales poniéndole en conocimiento la formulación de cargos en su contra, permitiéndole

ser oída, al tomarle su declaración de descargo, y elaborado el informe correspondiente luego de la investigación de los hechos. Razón por la cual, considera que el acto se ha dictado conforme a derecho en cumplimiento de las garantías que le asisten a la servidora pública.

Estima que, tampoco son procedentes las supuestas atenuantes alegadas por la parte actora concernientes a la buena conducta anterior a la comisión de la falta y las buenas evaluaciones de desempeño, puesto que se evidenció la conducta irregular en la que incurrió la actora.

V. ANÁLISIS DE LA SALA.

Evacuados los trámites procesales pertinentes, procede la Sala a realizar un examen de rigor.

La señora Ilsa Yurima Mendez Pineda, que siente su derecho afectado por , la Resolución Número 1385-2014-S.D.G. de 15 de julio de 2014, estando legitimado activamente, de conformidad con el artículo 42 b de la Ley 135 de 1943, presenta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ante esta Sala, Tribunal competente para conocer de este negocio, por disposición del artículo 97 del Código Judicial, para que se declare nula la resolución emitida por conducto la Caja de Seguro Social, institución que ejerce la legitimación pasiva.

Con base a los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto demandado, con fundamento en los cargos presentados por la parte actora, quien alega, violación al debido proceso, por las razones siguientes:

1. No se notificó a la funcionaria del proceso administrativo, ni se le presentó un informe escrito por parte del superior indicándole del proceso que se le seguía en contra, causándole un estado de indefensión e incurriendo en vicios de nulidad absoluta.
2. Al omitirse la realización de un procedimiento disciplinario, en observancia de las garantías procesales, de haberse comprobado alguna falta se le hubieran aplicado las atenuantes respectivas al caso, ya que la funcionaria

nunca había sido sancionada de ninguna forma, aunado a que su desempeño en el servicio público, siempre fue bueno con una conducta intachable.

Revela el expediente, que la investigación administrativa y el procedimiento disciplinario en contra de la señora Ilsa Yurima Mendez Pineda, surge en atención al contenido de la Nota PCNB-DM-0096-2014, con fecha 12 de marzo de 2014, por medio de la cual, el Doctor César Remón, Director Médico de la Policlínica Dr. Carlos N. Brin informó al Departamento de Recursos Humanos, que la servidora pública extrajo documentos oficiales de trámites legales, por la cual dicho Departamento de Recursos Humanos dictó Providencia de 13 de marzo de 2014, donde ordena el inicio a una investigación encaminada a determinar la responsabilidad administrativa de la acusada al incurrir en una posible violación de normas institucionales.

Cabe manifestar en este punto que, la entidad demandada tanto en la Resolución Número 1385-2014-S.D.G. de 15 de julio de 2014, que destituye a la señora Ilsa Yurima Mendez Pineda, como en la Resolución Número 2379-2014 D.G. de 31 de octubre de 2014, que la mantiene en todas sus partes, indica que dicha funcionaria aceptó en sus descargos haber extraído los documentos de la Unidad Ejecutora para entregárselos a su abogado y solicitar asesoría de los mismos, toda vez que eran casos delicados médico legal. Situación, por la cual, se señala que viola el artículo 20 y 21 en concordancia del numeral 46 del Cuadro de Aplicación de Sanciones, todos del Reglamento Interno, que sancionan con la destitución directa al funcionario que divulgue o suministre a particulares información confidencial sin la debida autorización.

De las constancias procesales, se observa que el Doctor César Remón, Director Médico de la Caja de Seguro Social, mediante la Nota PCNB-DM-0096-2014 de 12 de marzo de 2014, informó al Departamento de Recursos Humanos, que la servidora pública Ilsa Yurima Méndez Pineda extrajo documentos oficiales de trámites legales, información que sirve de fundamento para que dicho

Departamento a través de la Providencia de 13 de marzo de 2014 ordenara el inicio de una investigación con el objeto de determinar si se ha violado el Reglamento Interno de la institución por los hechos denunciados.

A raíz de lo anterior, el Departamento de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, inicia la respectiva investigación de la señora Ilsa Yurmia Mendez Pineda, quien ocupaba el cargo de Estadístico de Salud II, por la supuesta sustracción de documentos oficiales de la Unidad Ejecutora, a fin de verificar si existe vinculo de la funcionaria acusada con los hechos denunciados.

En este sentido, el organismo competente, realizó entrevistas a las personas que consideró que podían esclarecer lo sucedido, de lo que podemos extraer lo siguiente:

1. Doctor César Remón: señala que mientras la señora Ilsa Yurima Mendez Pineda, Jefa de Registros Médicos, estaba de vacaciones se le envían oficios para diera la respuesta correspondiente, la cual intentó ubicar la licenciada Lucila Hernández encargada el Departamento de Registros Médicos en dicho periodo infructuosamente y, se los devuelve a la funcionaria Isla Yurima Mendez Pineda.

Sostiene que, la licenciada Isla Yurima Mendez Pineda, responde por escrito que los oficios fueron atendidos según constancias del sistema, pero que no fueron encontrados, por lo que presupone que debieron haber sido depurados.

Mantiene que, luego de que se le devolvieran a la licenciada Isla Yurima Mendez Pineda nuevamente los oficios a fin de que conteste lo que se le solicitaba únicamente, la misma recibe los oficios para corregirlos y al día siguiente que le son solicitados, replica que: “...no los tenía en la Policlínica que se los había llevado a su abogado...”, por lo que se le indicó que esto era incorrecto que solo se le pedía que corrigiera la respuesta que había dado en su nota.

Por último, alega que la licenciada Isla Yurima Mendez Pineda al solicitársele nuevamente los documentos indicó de igual forma al Sub-Director, Doctor Daniel Quijada *"...que se los había llevado a su abogado..."*

2. Licenciada Isla Yurima Mendez Pineda, Estadístico de Salud, manifestó que le entregó los oficios con respuesta al Doctor Remón, que se los devolvió por no estar de acuerdo con su respuesta, solicitándole que respondiera nuevamente.

Señala que, siendo casos delicados médico legal y tomando en cuenta que el Doctor Remón no estaba de acuerdo con su respuesta escrita mediante nota, *"...se llevó los oficios a su abogado para solicitar una asesoría..."*

Alega que, luego el Subdirector de la entidad le solicitó la misma información que el Director, la cual reitera *"...que se los había llevado a su abogado..."*; y agrega que, *"Los documentos oficiales que presentó a su abogado eran solamente copias"*.

3. Doctor Daniel Quijada, Sub-Director Médico, sostuvo que el Doctor César Remón, le comentó lo sucedido con los oficios entregados a la licenciada Ilsa Yurmia Méndez Pineda, por lo que sirviendo de intermediario se dirigió a solicitarle la entrega de los oficios que eran requerido en el despacho superior, confirmándole la funcionaria que dichos oficios no los tenía en su poder, *"...porque se los había entregado a su abogado para hacerle una consulta."*

El Departamento de Recursos Humanos de la Policlínica Carlos N. Brin de la Caja de Seguro Social, al analizar los elementos recabados en la investigación realizada, la cual culmina con la emisión del Informe PCNB-DRH-ID-0374-2014 de 22 de mayo de 2014, concluye que se logra acreditar que la funcionaria acusada, viola normas institucionales contenidas en el artículo 20, numeral 14, del Reglamento Interno de Personal, al extraer de la Unidad Ejecutora, documentos oficiales de trámites legales solicitados por fiscalías de la República, situación que

fue aceptada por la propia acusada en sus declaraciones en la que manifestó que extrajo documentos oficiales sin la debida autorización, para entregárselos a su abogado y solicitar asesoría de los mismos; confirmándole este hecho, nuevamente al Subdirector de la institución en su momento.

En razón de lo anterior, se recomienda que se le destituya del cargo que ocupaba la funcionaria Ilsa Yurmia Mendez Pineda Estadístico de Salud II, por incumplir con los deberes y obligaciones que deben observar los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, decisión que fue acogida y ejecutada por el Subdirector General de la entidad, en ejercicio de las facultades a él delegadas, por medio de la Resolución Número 1385-2014-S.D.G. de 15 de julio de 2014, que la destituye en base al artículo 20 numerales 14, en concordancia del artículo 46 del cuadro de sanciones del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, las normas en comento son del tenor siguiente:

“Artículo 20: Son deberes y obligaciones de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social los siguientes:

...

14. Guardar estricta reserva sobre los asuntos confidenciales de la Institución y aquellas informaciones y/o documentación que por razón del desempeño de sus funciones no estén destinadas al conocimiento general.

...”

46. Divulgación o suministro a particulares u a otros funcionarios de información o documentación de carácter confidencial de acuerdo a la ley y sin la debida autorización.

A raíz del procedimiento administrativo disciplinario que se le siguió a Ilsa Yurima Mendez Pineda, observamos la aplicación de la destitución, por incumplir con deberes e incurrir en prohibiciones, por tratar de forma irregular documentación de conocimiento exclusivo de la institución a la que tenía acceso por las funciones que desempeñaba, la cual suministró a un abogado sin la debida autorización, para la supuesta absolución de una consulta de su interés, conducta que de acuerdo al artículo 46 del Cuadro de Aplicación Sanciones del Reglamento

Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, admite la destitución directa, además que con estos actos irregulares, se demuestra una conducta desleal y poco ética de parte de la funcionaria a una institución que le había permitido hacer una carrera laboral.

Aunado a los hechos que originan el acto de destitución, en el expediente de personal de la señora Ilsa Yurima Mendez Pineda, se advierte que la misma ha sido objeto de varias investigaciones y sanciones por violaciones al Reglamento Interno de la Caja de Seguro Social, siendo estas la amonestación verbal con copia al expediente y la suspensión del cargo sin derecho a devengar su sueldo.

Sin menoscabo de lo anterior, debe tenerse presente que este tipo de acciones irregulares empañan el esfuerzo que realiza toda entidad estatal por dejar una buena percepción pública ante la sociedad panameña. Esta Sala, no puede pasar por alto este tipo de acciones que ponen en riesgo la dignidad y el respeto institucional, más cuando se evidencia en el expediente que estos actos ponen en duda el manejo de información confidencial dentro de la institución, circunstancia que afecta la confianza pública de los asociados en la Caja de Seguro Social.

Así, esta Sala estima, que el procedimiento disciplinario que se le siguió a la demandante, en base a una causal de destitución, se realizó en observancia de las garantías procesales que le asisten, en cumplimiento del debido proceso administrativo, pudiendo ejercer la oportunidad de ser oída y ejercer el derecho al contradictorio, de manera tal, que aparece acreditado en el expediente que las causales por las cuales se le destituyó del cargo fueron debidamente fundamentadas en las disposiciones jurídicas invocadas en el acto administrativo.

En este punto, resulta ilustrativo citar al jurista colombiano Libardo Orlando Riascos Gómez, cuando se refiere al debido proceso administrativo, a saber:

“En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de

procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

....

Los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir las decisiones por los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico vigente y que hayan sido proferidas por las autoridades estatales, y las personas particulares con funciones administrativas, como colofón de un procedimiento administrativo o actuación o trámite administrativo correspondiente". (Libardo Orlando Riascos Gómez. EL ACTO ADMINISTRATIVO. Grupo Editorial Ibañez, Segunda Edición. 2013. Pág. 496.

De igual forma, es importante hacer mención al jurista y académico panameño Doctor Jorge Fábrega, que en su obra *"Instituciones de Derecho Procesal Civil"* manifiesta que la jurisprudencia ha llenado de contenido la garantía del debido proceso, integrado por los derechos que se indican a continuación:

- "1. Derecho a la jurisdicción, que consiste en el derecho a la tutela constitucional;*
 - 2. Derecho al Juez natural;*
 - 3. **Derecho a ser oído;***
 - 4. Tribunal competente, predeterminado en la ley, independiente e imparcial;*
 - 5. **Derecho a aportar pruebas lícitas, relacionadas con el objeto del proceso, y de contradecir las aportadas por la otra parte o por el juez.***
 - 6. Facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la ley contra resoluciones judiciales motivadas; y*
 - 7. Respeto a la cosa juzgada."*
- (lo resaltado es de la Sala).

Cabe destacar que, el autor y ex Magistrado de la República de Panamá Arturo Hoyos, atinadamente señala en su obra *"El Debido Proceso"*, que el debido proceso busca asegurar a las partes "...la oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de medios de impugnación

consagrados por ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos.”

Por las razones expuestas, no está llamados a prosperar los cargos de violación del artículo 107 del Reglamento Interno de la Caja de Seguro Social, ni del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni del artículo 52, numeral 4 de la ley 38 de 2000, relativos al procedimiento disciplinario y las garantías judiciales que se deben cumplir en el mismo; las atenuantes de responsabilidad al incurrir en faltas administrativas y los casos en que se incurre en vicios de nulidad absoluta, toda vez que la sanción disciplinaria se aplicó en observancia al debido proceso, permitiéndole a la actora presentar sus descargos dentro del proceso, **la cual admitió** la comisión de la falta investigada frente al organismo disciplinario, que luego de una fase investigativa, concluyen después del respectivo análisis, que la misma fue acreditada y, siendo que dicha conducta admite la destitución directa, fue desvinculada del cargo, por lo que estimamos que el acto se dictó conforme a derecho.

Debemos indicar, que la parte actora participó en el proceso disciplinario que se le siguió, mostrando sabedora del mismo, por lo que mal puede aducir que no se le notificó de dicho proceso, aparte que el cumplimiento del debido proceso se extiende a permitirle el agotamiento eficaz de la vía gubernativa, al responder los recursos que interpone para hacer viable la acción de plena jurisdicción incoada en esta Sala Tercera, con la presentación de la demanda contencioso administrativo de plena jurisdicción incoada.

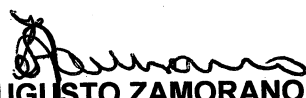
Por último, cabe reiterar que las atenuantes referidas por el apoderado judicial de la señora Ilsa Yurima Méndez Pineda, no son aplicables al caso, ya que la funcionaria ha sido objeto de otras sanciones disciplinarias previas en el transcurso de su prestación de servicios en la institución, por incurrir en faltas administrativas, tal como se extrae del expediente administrativo que sirve de antecedente; aparte que la conducta dispuesta en el acto que causa estado, el

cual es la Resolución Número 1385-2014-S.D.G. de 15 de julio de 2014, emitida por la **Caja de Seguro Social**, por suministrar documentación de carácter confidencial a un particular sin la debida autorización, acarrea la aplicación de destitución directa. Por lo tanto, no están llamados a prosperar los cargos de violación endilgados contra los artículos 104, numerales 1 y 5 del Reglamento Interno de la Caja de Seguro Social.

Debido a que los cargos de violación alegados por la parte actora, no acreditan la ilegalidad de la Resolución Número 1385-2014-S.D.G. de 15 de julio de 2014, emitida por la Caja de Seguro Social, que se recurre, no es procedente declarar la nulidad del acto ni las consecuentes declaraciones solicitadas.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución Número 1385-2014-S.D.G. de 15 de julio de 2014, emitida por la Caja de Seguro Social, y sus actos confirmatorios; por lo tanto, **NO ACCEDE** a las pretensiones de la demandante.

Notifíquese.


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


EFREN C. TELLO C.
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 8 DE enero DE 20 19

A LAS 4:00 DE LA tarde

A Procurador de la Administración


Firma