

45

ENTRADA N°503-14

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO JOAQUÍN SOLÍS SÁNCHEZ, EN REPRESENTACIÓN DE DAYSÍ SANTAMARÍA, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NÚMERO 5422-2011 DE 18 DE NOVIEMBRE DE 2011, EMITIDA POR LA DIRECTORA EJECUTIVA NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, SUS ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, trece (13) de octubre de dos mil quince (2015).

VISTOS:

El Licenciado Joaquín Solís Sánchez, en representación de Daysí Santamaría, ha interpuesto demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Número 5422-2011 de 18 de noviembre de 2011, emitida por la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social y sus actos confirmatorios.

I. ANTECEDENTES

En los hechos presentados por el apoderado legal de la demandante, señala que la señora Daisy Santamaría, cuenta con más de diez (10) años de experiencia laborando en la Caja de Seguro Social, desempeñándose en los últimos años como Analista de Personal.

Sostiene que el acto impugnado, se dictó sin que mediaran pruebas contundentes en su contra y, sin la participación de la señora Daisy Santamaría en la práctica de pruebas.

Manifiesta que, la demandante nunca ha sido objeto de sanción por causal alguna, hecho que es corroborado por su superior jerárquico, quien meses antes de solicitar la investigación que causó esta demanda, indicó que la señora Daisy Santamaría, tenía una conducta ejemplar. Razón por la cual, considera que la aplicación de la medida es desproporcionada e irracional.

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:

- Ley 38 de 2000, regula el procedimiento administrativo general:
 - artículo 52 (vicios de nulidad absoluta), toda vez que la inspección ocular al lugar de los hechos, se realizó sin contar con la presencia de la señora Daysi Santamaría, vulnerando el debido proceso.
- Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social:
 - artículo 107 (informe escrito del jefe inmediato en los casos de la comisión o posible comisión de faltas), ya que no se corrió traslado del informe escrito por el jefe inmediato, lo que vulnera su derecho a la defensa.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

A fojas 19 a 20 del expediente, figura el informe explicativo de conducta, suscrito por el Director de la Caja de Seguro Social, mediante nota D.G.No.647-2014 de 1 de octubre de 2014, en el que se detalla que a raíz de la investigación iniciada a solicitud de la jefa de Recursos Humanos de la Policlínica Dr. Joaquín J. Vallarino, se emitió el Informe ICyS-783-2011 SdeA de 24 de octubre de 2011, mediante el cual se recomendó suspender por el término de dos (2) días, sin derecho a sueldo a la señora Daisy Santamaría por la falta administrativa, de conducirse irrespetuosamente hacia su jefa inmediata, el día 17 de junio de 2011.

Manifiesta que, la Comisión de Administración y Asuntos Laborales de la Junta Directiva, ordenó la práctica de pruebas de oficio y como resultado realizó

inspección ocular a la oficina de la Licenciada Okalis Villalobos, jefa de Recursos Humanos y, se citó a los testigos indicados en la investigación, para que ampliaran su declaración, concluyendo que existían suficientes elementos para sustentar la aplicación de la sanción administrativa impuesta a la señora Daysi Santamaría.

Señala que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, luego de evaluar los antecedentes del presente caso, resolvió confirmar la decisión de suspender a la recurrente, por conducirse de manera irrespetuosa hacia su jefa inmediata el día 17 de junio de 2011.

Sostiene que, la actuación de la administración se efectuó dentro de los límites del debido proceso, permitiéndole a la recurrente la oportunidad de ejercer su derecho al contradictorio.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuraduría de la Administración mediante Vista No.758 de 30 de diciembre de 2014 visible a fojas 21 a 27 del dossier, les 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 a la misma no le asiste el derecho invocado en este caso; dado que el acto se ha dictado con observancia del debido proceso.

Señala que, dentro del procedimiento que se le siguió a la señora Daysi Santamaría, se le permitió ejercer su derecho al contradictorio, al tomarle declaración, sin embargo, la misma fue desvirtuada por Siria de Villarreal y Joyce Piza, cuyos testimonios sirvieron de sustento para concluir que la demandante se comportó de manera irrespetuosa con su jefa inmediata.

Manifiesta que, luego de todas las diligencias realizadas y de acuerdo al Informe ICyS-783-2011 SdeA de 24 de octubre de 2011, se logró acreditar que Daysi Santamaría se comportó de manera irrespetuosa con su jefa inmediata, lo que dio como resultado que fuera sancionada por la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos, al considerar que infringió el artículo 20, numerales 12 y

13, en concordancia con el numeral 13 del Cuadro de Aplicaciones de Sanciones del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social.

V. ANÁLISIS DE LA SALA

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

La señora Daisy Santamaría, la cual siente su derecho afectado por la Resolución Número 5422-2011 de 18 de noviembre de 2011, mediante la cual la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social la suspende del cargo de Analista de Personal II, que ostentaba en la Policlínica Dr. Joaquín J. Vallarino, por el término de dos (2) días, sin derecho a sueldo, por conducirse irrespetuosamente hacia su jefa inmediata, estando legitimada activamente, presenta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ante esta Sala, entidad competente para conocer de este negocio de conformidad con el artículo 42 de la Ley No.135 de 1943, para que se declare nula la resolución emitida por 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 con fundamento en los cargos presentados por la parte actora, quien alega violación al debido proceso, por las razones siguientes: 1. Se realizó la inspección ocular al lugar de los hechos, sin contar con su presencia y; 2. No se le corrió traslado del informe proferido por su jefa inmediata, situación que vulnera su derecho a la defensa.

En primera instancia, es necesario hacer un recorrido del proceso que se le siguió a la señora Daysi Santamaría, a fin de determinar si se configuran las violaciones de los artículos 52 de la Ley No.38 de 2000 y el artículo 107 del Reglamento Número 1 de 15 de junio de 2004, que guardan relación a varias circunstancias que podrían causar la nulidad del proceso, por faltas al debido proceso.

A foja 388 del expediente administrativo, se observa la Providencia de 22 de julio de 2011, emitida por el Subdirector Nacional de Recursos Humanos de la

Caja de Seguro Social, en el que señala que la Licenciada Okalis Villalobos presentó documentación ante la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, mediante la Nota PJJVZ-RRHH-342-2011 de 20 de junio de 2011, en donde solicita que se investigue a la funcionaria Daysi Santamaría, “por un posible irrespeto con su superior inmediato, el día 17 de junio de 2011.” Situación que dio origen a la investigación disciplinaria.

Revela el expediente administrativo a fojas 305 y 389, la citación única de 5 de agosto de 2011, donde se solicita la comparencia de la señora Daysi Santamaría ante la Sección de Análisis de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos, para la práctica de la entrevista relacionada con un posible irrespeto a su superior inmediato, el día 17 de junio de 2011, de la cual se notificó 8 de agosto de 2011.

En este punto es necesario señalar que, dentro del proceso administrativo que la Institución adelantó en el caso de la funcionaria Daysi Santamaría, se observan las declaraciones rendidas por testigos e implicados, de donde se puede extraer lo siguiente:

1. Sira Cárdenas de Villarreal – Jefa de Personal, señaló que al momento de darse el hecho se encontraba laborando dentro de la oficina de la jefa por motivos de espacios. Declara que la jefa se encontraba revisando unos documentos cuando entró la señora Daisy Santamaría reclamando un descuento por unas ausencias; reclamación que hizo con el dedo encima de la cara de la jefa y luego se retiró; sostiene, en su declaración que la señora Daisy Santamaría estaba molesta, alzando la voz y reitera que le señalaba con el dedo a la cara de la jefa inmediata.
2. Joyce Piza – Oficial de Personal, declaró que vio cuando la señora Daysi Santamaría, le señalaba con el dedo cerca de la cara de la jefa y escuchó decir las palabras siguientes: “porque tú Okalis”
3. Okalis Villalobos – Jefa de Personal II, manifiesta que, al momento de revisar los expedientes de los funcionarios del Departamento de Recursos

Humanos con la colaboración de la funcionaria Jina Vásquez, se percatan que la Licenciada Daysi Santamaría, tenía un reporte de inasistencia del año 2009, que estaban excedidos en ese período y que no habían sido descontados. Razón por la cual, se procedió con lo normado, descontándole dos (2) días excedidos.

Señala que, cuando se le pidió a la señora Daysi Santamaría que firmara el reporte de inasistencia por las constancias médicas, la misma se encontraba visiblemente molesta, y a raíz de ello, empezó a señalarle con el dedo índice hacia el rostro, y expresando que la señora Okalis Villalobos era “deshonesta porque no le había dicho que le iban a descontar dos días por excedida en el período 2009,” repitiendo su nombre de manera irrespetuosa y haciendo aseveraciones falsas, hasta el momento que la señora Sira Cárdenas intervino.

Concluyó indicando lo siguiente: “La señora Daisy en voz baja, me señala con el dedo tan cerca de mi cara y con mucha rabia me dijo “porque tú Okalis, eres deshonesto”.

4. Daysi Santamaría – Analista de Personal II, declaró que producto de una enfermedad de su hijo se ausentó, en base a lo que le otorgaron una incapacidad médica por dos (2) días, sin embargo, expresa que su superior quiso hacerle firmar un formulario que no correspondía a su situación, ya que contaba con una incapacidad médica, y negó haberle señalado al rostro de la Licenciada Okalis Villalobos, sosteniendo que levantó el dedo frente a su cara, pero para indicar los números 1 y 2 que eran los días descontados.

Así las cosas, se concluyó en el Informe de Investigación Disciplinaria ICyS-783-2011 SdeA de 24 de octubre de 2011, que luego del análisis de las investigaciones y pruebas testimoniales presentadas, entre las que se observan las declaraciones de la propia Licenciada Daisy Santamaría, que la misma incurre en la conducta descrita, por lo cual se le aplicó la sanción contenida en el artículo

20 numeral 13 en concordancia del numeral 13 del Cuadro de Aplicación de Sanciones, la cual consiste en la suspensión del cargo de Analista de Personal II, por el término de dos (2) días, sin derecho a sueldo. 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:

...

13. Atender con respeto, diligencia, calidad y calidez, a los usuarios internos y externos.

...”

“13. Proferir amenazas verbales o escritas, conducirse irrespetuosamente, hacer uso de lenguaje insultante o soez hacia los miembros de la Junta Directiva, directores, jefes, compañeros de trabajo, subalternos o público en general, debidamente comprobado.

En concordancia con el art. 20, num. 12 y 13 y art. 21, num. 26.

Suspensión de 2 (dos) días.

Parágrafo: En los casos de miembros de la Junta Directiva y del Director General, se considerará falta grave y se procederá a la suspensión de cinco (5) días, por primera vez. De reincidir se aplicará la destitución.”

En este punto, es necesario advertir, que luego de la emisión de la Resolución Número 5422-2011 de 18 de noviembre de 2011, la parte actora solicitó, la reconstrucción de los hechos ocurridos el 17 de junio de 2011 mediante una inspección ocular a la Oficina de la señora Okalis Villalobos, misma que fue practicada en segunda instancia, por la Comisión de Administración y Asuntos Laborales de la Caja de Seguro Social, sin embargo, dicha prueba no resultó concluyente.

Ahora, si bien, se constata en el expediente que la inspección ocular se realizó sin la participación de la parte actora, esta prueba no fue tomada en cuenta al momento de emitir el acto administrativo que la suspendió, por lo que no es una prueba relevante, en cuanto a que se tramitó posterior a la aplicación de la

suspensión de la señora Daysi Santamaría de su cargo, por el término de dos (2) días, sin derecho a sueldo.

Es importante indicar que, no se observa en el expediente que la parte actora haya hecho uso de los recursos o acciones para anular la práctica de la prueba de inspección ocular, por posibles vicios de nulidad, aparte que es imperante advertir, que el vicio contra la prueba no alcanza al acto originario, que es el que la suspende, en tal caso, alcanzaría al acto confirmatorio quedando la Resolución 5422-2011 de 18 de noviembre de 2011, surtiendo sus efectos.

En atención a lo antes expuesto, es necesario señalar que para comprobar como se dieron los hechos ocurridos el 17 de junio de 2011, se tomaron en cuenta las declaraciones pertinentes de las personas presentes y las que participaron en los mismos, entre ellas la señora Daysi Santamaría. De allí entonces que, se permitió a la parte actora ejercer su defensa y el derecho al contradictorio, al presentar su declaración de los hechos, ya que es la prueba testimonial la que fue considerada como fundamental para esclarecer los hechos. Por tanto, se evidencia que sí intervino y fue oída dentro del proceso.

Sin menoscabo de lo anteriormente expuesto, se observa que la parte ejerció su derecho a la defensa presentando los recursos que la ley otorga contra la resolución que determinó la responsabilidad y la sanción que correspondía, agotando de esta manera la vía gubernativa y accediendo a la vía jurisdiccional.

Por otro lado, en cuanto a la falta de traslado del informe firmado por su superior jerárquico, se observa que, la señora Daysi Santamaría a título personal, solicitó textualmente, a través del escrito fechado de 8 de agosto de 2011, copia la **nota PJJVZ-RRHH-342-2011**, que contiene el informe elaborado por su superior inmediato, sobre los hechos ocurridos el día 17 de junio de 2011.

De igual forma, se observa que la parte actora cita específicamente en la sustentación de su recurso de reconsideración, visible a foja 431 a 438 del expediente administrativo, lo siguiente:

“SEGUNDO: La licenciada Villalobos en su nota N° **PJJVZ-RRHH-342-2011**, del día 20 de junio de 2011, indicó en el quinto párrafo que le apunte con el dedo índice hacia su cara y que, con una entonación y mirada agresiva y le dije que era una deshonesta, porque no me había dicho que me iban a descontar dos días, por excedida en el periodo 2009, que solo me habían mencionado un día, en ese momento me dice que yo le repetía su nombre en voz moderada pero irrespetuosa, que hice aseveraciones falsas que mi lenguaje (sic) corporal y mirada eran intimidante y que, en varias ocasiones le apunte con el dedo índice hacia su rostro...”

“OCTAVO:...

En nota PJJVZ-RRHH-342-2011 de 20 de junio de 2011, la licenciada Okalis Villalobos, le informa a la señora Yadira G. de Escobar, Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos, que en atención al Artículo 107, del citado Reglamento, le informaba de la situación en la que supuestamente de pie frente a su escritorio apunté con mi dedo índice y con una entonación y mirada agresiva le dije que era una deshonesta.” (La subraya es nuestra).”

De las constancias procesales se observa, que luego de iniciado el procedimiento se le notifica la apertura del mismo, momento en el que solicita copia del informe suscrito por su jefe inmediato, identificándolo con su número de nota y demostrando conocimiento de su contenido en la sustentación de su recurso de reconsideración; situación que no demuestra que se le haya limitado su acceso a dicho documento, tal como se evidencia a través de sus actos.

En este punto, es necesario remitirnos a la doctrina que en esta materia de vicios de nulidad, el reconocido jurista colombiano Jaime Orlando Santofimio Gamboa, ha señalado en su obra Tratado de Derecho Administrativo, que “...solo los defectos trascendentales de naturaleza formal o procedimental viciarían la validez de los Actos Administrativos. Es decir, sólo se podrán determinar como anulables cuando falten o se desconozcan requisitos formales indispensables para lograr la finalidad propuesta o que frente a los asociados los inducen por los senderos de la indefensión. El vicio de forma carece, por sí mismo, de virtud invalidante si no es de aquellos que reúnen las características expuestas. Su naturaleza es estrictamente instrumental, sólo adquiere identidad cuando su

existencia ha desprotegido los derechos de los asociados, e incluso de la propia administración. Por esta razón, se ha venido sosteniendo la existencia de una doble clasificación de los vicios de forma o procedimiento, los sustanciales y los accidentales.

En este sentido, la jurisprudencia y la doctrina colombianas han considerado que no toda anomalía formal o procedimental constituye factor de irregularidad del acto administrativo. Se ha planteado, en consecuencia, la diferencia entre los llamados vicios de forma sustanciales y los accidentales. Los primeros son aquellos de magnitud, importancia, que se estructuran sobre requisitos indispensables para el resultado final del acto o sobre las garantías consagradas en defensa de los particulares en general; se agrega a lo anterior la violación de los requerimientos indicados expresamente en la ley como indispensables para la producción del acto, y cuya omisión o transgresión ocasiona la nulidad de la actuación.”

“Los vicios procedimentales de naturaleza accidental, por el contrario, son aquellos de menor entidad, que no acarrearán nulidad del acto. Son todas aquellas omisiones de formalidades insignificantes o de formalidades cuyo incumplimiento no podría, en la realidad ficticia, alterar en manera alguna garantías de los administrados. En el decir del Consejo de Estado, “... una omisión de carácter formal configura, todo lo más, una irregularidad en la expedición del acto que por sí sola no hace nulo (sic)...”

Siendo que, las actuaciones que se alegan como vicios de nulidad en el presente proceso, son de carácter accidental, las mismas no acarrearán la nulidad del acto, toda vez, que se evidencia dentro del proceso, que a la señora Daysi Santamaría se le permitió ejercer su derecho a la defensa.

Por las razones expuestas, no están llamados a prosperar los cargos de violación alegados por la parte actora de los artículos 52 de la Ley No.38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general ni del artículo 107 del Reglamento Número 1 de 15 de junio de 2004, que contiene el Reglamento

Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, ambos relativos al procedimiento disciplinario.

Por tanto, la parte actora no acredita la ilegalidad de la Resolución Número 5422-2011 de 18 de noviembre de 2011, emitida por la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, que se recurre, no resultando procedente declarar la nulidad del acto ni las consecuentes declaraciones solicitadas.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa 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 5422-2011 de 18 de noviembre de 2011, emitida por la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, así como tampoco sus actos confirmatorios, y, por lo tanto, **NO ACCEDE** a las pretensiones de la demandante.

Notifíquese,


**ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO**


**NELLY CEDENO DE PAREDES
MAGISTRADA**


**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**


**KATIA ROSAS
SECRETARIA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY _____ **DE** _____
DE _____ **A LAS** _____
DE LA _____ **A** _____

FIRMA

