



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, tres (03) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

El Doctor Luis De León Arias, actuando en nombre y representación del Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.7258-2018 de 26 de diciembre de 2018, emitida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, así como sus actos confirmatorios contenidos en la Resolución No.875-2019-D.G. de 9 de mayo de 2019 y, la Resolución No.55,214-2022-J.D. de 18 de enero de 2022, en consecuencia, solicita que se deje sin efecto la sanción de suspensión de labores por el término de cinco (5) días, sin derecho a sueldo, impuesta al Demandante.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

En cuanto a los hechos plasmados en el libelo de la Demanda, se alega que el Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, ha laborado en el Hospital de Especialidades Pediátricas Omar Torrijos Herrera de la Caja de Seguro Social,

desde el día 30 de octubre de 2014, como Director Médico, desempeñándose con integridad moral y responsabilidad, sin infringir el Reglamento Interno de la Institución ni, haber sido sancionado por causa disciplinaria alguna.

De igual forma, se resaltó que su carrera profesional en el Sector de la Salud, ha sido dedicada a las labores humanitarias y, al impulso de la pediatría a nivel nacional, lo que inclusive, le hizo merecedor de distinciones por diferentes agrupaciones cívicas.

Se indicó además, que para el año 2018, la Dirección Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, inició una Investigación Disciplinaria en contra del actor, por supuestamente haberse excedido en la cantidad de turnos extraordinarios de trabajo permitidos en la Institución Hospitalaria, lo que describió como un acto preocupante y que atentó en contra de su integridad profesional.

Al respecto, el actor argumentó que los turnos de labores extraordinarias en el Hospital de Especialidades Pediátricas Omar Torrijos Herrera, eran aprobados directamente por el Superior Jerárquico de la Unidad Ejecutora, por ello, considera que la sanción recibida fue injusta e ilegal, al haberse demostrado que, ante la falta de médicos especialistas; el colapso de los sistemas de emergencia; el incremento de emergencias respiratorias y, la falta de recursos, era necesario anteponer sus principios humanitarios y, por este motivo, el Demandante se ofrecía para cubrir aquellas horas en que el incremento de los pacientes era excesivo, garantizando así, el servicio continuo de atención médica.

Con respecto a los hechos que fundamentaron la sanción, el Demandante indicó que, según el Informe de Auditoría que gestionó la Caja de Seguro Social, se determinó que, el Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, llegó a realizar entre treinta y uno (31) a cuarenta y uno (41) turnos por mes, lo que según los investigadores es contrario a las directrices que se contienen en el Código de Ética de la Caja de Seguro Social, así como en el Reglamento de la Institución, pues, por mandato legal los trabajadores médicos únicamente pueden ejercer hasta treinta (30) turnos por mes, sin embargo, se omitió señalar que los turnos

laborados, fueron debidamente aprobados por su Superior Jerárquico y, obedecieron a la urgente necesidad de brindar atención médica ante la carencia del personal especializado.

Se acusó además que, con fundamento en el Informe No.HEPOTH-DRH-I-231-2018 de 16 de noviembre de 2018, la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, emitió la Resolución No.7258-2018 de 26 de diciembre de 2018, mediante la cual se resolvió suspender por el término de cinco (5) días, sin derecho a sueldo, al Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, al haberse comprobado la comisión de faltas al Reglamento Interno de la Institución, específicamente por la comisión excesiva de turnos extraordinarios de trabajo.

En contra de la referida Resolución se promovió el Recurso de Reconsideración correspondiente, motivos por los que, el Director General de la Caja de Seguro Social, emitió la Resolución No.875-2019-D.G. de 9 de mayo de 2019, mediante la cual se mantuvo en todas sus partes el Acto Administrativo impugnado, argumentándose que, la Entidad reconoció la importancia de los turnos extraordinarios de trabajo, sin embargo el servidor investigado abusó de dicho ejercicio, a pesar de las directrices administrativas de las cuales estaba anuente.

Fundamentado en la negativa recibida por parte de la Institución, se promovió además, formal Recurso de Apelación, el cual fue resuelto por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, mediante la Resolución No.55,214-2022-J.D. de 18 de enero de 2022, en donde se dispuso que, al haberse comprobado que el Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, laboró en contravención con los límites que dispone el Reglamento Interno de la Entidad, lo procedente era confirmar la sanción impuesta por la Dirección de Recursos Humanos.

La decisión acusada, a criterio del actor, se considera ilegal, pues, reiteró que todos los turnos extraordinarios que laboró, se dieron con la aprobación de sus Superiores Jerárquicos, en atención a la crisis ocasionada por la escasez de

personal en el área de urgencias, por ello solicitó se acceda a su pretensión y en su lugar, se deje sin efecto la sanción de suspensión de labores emitida en su contra.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

Del análisis del Expediente, se observa que, a juicio del Demandante, la emisión de la Resolución No.7258-2018 de 26 de diciembre de 2018, emitida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social y, sus actos confirmatorios, han vulnerado las siguientes normas:

- A. Los siguientes artículos del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, emitido por la Dirección Nacional de Personal, publicado en la Gaceta Oficial No.25,106 de 2 de agosto de 2004: artículo 109, sobre las sanciones disciplinarias; artículo 103, sobre las causales agravantes y, el artículo 1, sobre los deberes y derechos de los servidores de la Institución Pública;
- B. El artículo 109 del Decreto Ejecutivo No.1112 de 6 de junio de 2012, que reconoce el pago de turnos extras y bonificaciones a los profesionales y técnicos de la salud; que trata sobre la obligación del Estado Panameño de velar por la salud de la población;
- C. El artículo 4 del Decreto Ejecutivo No.330 de 8 de noviembre de 2017, que regula los turnos médicos en los establecimientos de salud del Estado; sobre la voluntariedad y necesidad del servicio médico;
- D. El artículo 114 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, que modificó a la Ley Orgánica del Seguro Social, el cual trata sobre la aplicación del Procedimiento Administrativo y,
- E. Los siguientes artículos de la Ley 38 del 2000, que regula el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales: artículo 34, sobre

199

los Principios con que se deben regir las actuaciones administrativas de las entidades públicas y, el artículo 35, sobre la jerarquía de las normas aplicables en los Procesos Administrativos.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

Visible a fojas 49 a 51 del Expediente Judicial, consta el Informe Explicativo de Conducta No.ADENL-DENRH-681-2022 de 22 de junio de 2022, rendido por el Director Ejecutivo Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, referente a la emisión del Acto Administrativo demandado, en donde señaló que, efectivamente el Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, ejerció funciones como Director Médico del Hospital de Especialidades Pediátricas Omar Torrijos Herrera, en la Ciudad de Panamá.

Señaló además, que entre los cargos ejercidos en el Centro Hospitalario, sirvió además, como médico especialista (pediatra) y, se demostró que tenía pleno conocimiento que, en atención a la Nota No.DENSYPS-DNSS-N-1056-2015 de 31 de agosto de 2015, emitida por la Dirección Nacional de Servicios de Salud, el límite máximo por mes, de turnos laborales permitidos al personal de salud, era de treinta (30) jornadas; sin embargo, al revisar el historial laboral del funcionario investigado, se determinó que laboró entre treinta y uno (31) a cuarenta y cuatro (44) turnos por mes, de forma regular, lo que evidentemente constituyó una falta administrativa.

Se indicó además, que la sanción impuesta se encuentra fundamentada en el Reglamento Interno de la Caja de Seguro Social, específicamente en el apartado que contiene los deberes y obligaciones del personal.

Se puntualizó además, que el Demandante participó activamente en el Proceso Disciplinario promovido en su contra, permitiéndose el acceso a las Acciones Recursivas correspondientes, en las diferentes Instancias Administrativas, siendo evidente que la falta acusada al actor, se cometió intencionalmente, lo que ameritó una sanción, por ello, se alegó que la actuación

de la Caja de Seguro Social, se dio con estricto apego a la Ley, así como a los Principios de Publicidad, Legalidad y Transparencia.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración mediante su Vista Fiscal No.1283 de 1 de agosto de 2022, visible a fojas 53 a 62 del Expediente Judicial, solicitó a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que se sirvan declarar que, no es ilegal la Resolución No.7258-2018 de 26 de diciembre de 2018, emitida por la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, así como sus actos confirmatorios y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones.

Considera oportuno señalar que, se opone a los argumentos expresados por el recurrente, pues, en el acto acusado, no se aprecian las infracciones al Debido Proceso que se acusaron, toda vez que, se demostró en debida forma que, el Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO** infringió de manera premeditada y repetida el Reglamento Interno de la Caja de Seguro Social, al desatender las instrucciones emanadas por la Autoridad Administrativa de la Entidad y, ejercer de forma excesiva los turnos extraordinarios de labores.

Se indicó además, que la Dirección Nacional de los Servicios de Salud de la Caja de Seguro Social, en cumplimiento de la normativa vigente y, con la intención de salvaguardar el correcto funcionamiento de la estructura hospitalaria, emitió la No.DENYPS-DNSS-N-1056-2015 de 25 de agosto de 2015, en donde se estableció como treinta (30), el número máximo de turnos laborales que podían ejercer los servidores de la Institución de Salud en el periodo de un (1) mes, restricción de la cual, el Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, tenía pleno conocimiento y, a pesar de ello, llegó a laborar hasta cuarenta y cuatro (44) turnos de forma continua.

De ahí que, según lo argumenta el Procurador, la sanción impuesta es cónsona con el Reglamento Interno de la Caja de Seguro Social, así como con las

201

normas que rigen el Procedimiento Administrativo, pues, la falta cometida por el actor se dio de forma premeditada, con pleno conocimiento de las restricciones laborales inherentes al personal del Hospital.

Tomando en cuenta lo anterior, consideramos relevante transcribir un extracto medular de la referida comunicación que, señala lo siguiente:

“(...)

Ahora bien, debemos precisar que durante la investigación de la que fue objeto el demandante en virtud del incumplimiento de las normas que regulan la materia de los turnos médicos en los establecimientos de salud, la entidad demandada en todo momento respetó las garantías del debido proceso y el derecho de defensa de **LUIS ROMERO MARCISCANO**. En ese sentido, se le dio la oportunidad de presentar las pruebas, alegaciones y los recursos correspondientes en la etapa gubernativa, por lo que mal puede alegar el demandado que no tuvo la oportunidad procesal de presentar las pruebas convenientes para ejercer su derecho a la defensa, y además que no pudo ejercer el contradictorio, razón por la cual el argumento que manifiesta el actor, en cuanto a la infracción al principio del debido proceso, carece de asidero legal.

(...)”

(Cfr. Foja 61 del Expediente Judicial)

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Visible de fojas 158 a 180 del Expediente Judicial, se aprecia el Escrito de Alegato de Conclusión presentado por la representación judicial del Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, quienes reiteraron los cargos formulados en la Demanda e insistieron en que, todos los turnos laborales extraordinarios que realizó el actor, se dieron con el consentimiento de su Superior Jerárquico inmediato, por lo que no se puede alegar una infracción al Reglamento de la Institución, cuando se demostró que su desempeño laboral se dio conforme a Derecho.

Se alegó además que, las jornadas laborales realizadas por el Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, sirvieron para garantizar el derecho a la vida y a la integridad personal de los menores de edad que, acudían a la Sala de Urgencia del Hospital de Especialidades Pediátricas Omar Torrijos Herrera, ante la escasez de médicos especialistas, acusándose así como ilegal, el acto impugnado.

202

En cuanto a los elementos probatorios que fueron aportados, se criticó el hecho de haberse ignorado la práctica de pruebas testimoniales, pues, a su criterio, ello limitó su Derecho a ejercer una Legítima Defensa.

Por los motivos expuestos, el Demandante reiteró la petición de declarar nula, por ilegal, la decisión acusada y, en consecuencia, eliminar la sanción aplicada al Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**.

Por su parte, el Procurador de la Administración emitió la Vista Fiscal No.1601 de 26 de septiembre de 2022, mediante la cual reiteró los descargos efectuados en la Vista Fiscal No.1283 de 1 de agosto de 2022, sin mayores variantes, manifestando que, durante la actividad probatoria la parte recurrente no cumplió con la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial que, obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión. (Cfr. Fojas 181 a 185).

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites procesales de rigor y, encontrándose el negocio en estado de decidir, procede la Sala a resolver el fondo de la controversia planteada, previas las siguientes consideraciones.

COMPETENCIA

Esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá es competente para conocer de la Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción promovida por **LUIS ROMERO MARCISCANO**, en su calidad de servidor de la Caja de Seguro Social, a través de su apoderado judicial, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42-B de la Ley No.135 del 30 de abril de 1943, conforme fue reformado por la Ley No.33 de 1946.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA

En el caso que nos ocupa, el recurrente es una persona natural que comparece en defensa de un interés particular contenido en la Resolución No.7258-2018 de 26 de diciembre de 2018, emitida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, así como su acto confirmatorio, razón por la cual se encuentra legitimado.

Por otro lado, la Caja de Seguro Social, expidió el Acto Administrativo demandado en ejercicio de sus atribuciones, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en el Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción bajo estudio.

En el negocio jurídico en referencia, el Procurador de la Administración actúa en defensa de los intereses de la Entidad demandada, en ejercicio del rol dispuesto en el artículo 5, numeral 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA

Una vez examinado detenidamente el contenido de las normas y argumentos en que se apoya la parte demandante y la demandada, los mismos serán analizados, de la manera siguiente.

En el Proceso bajo examen, el Demandante solicitó se declare nula, por ilegal, la Resolución No.7258-2018 de 26 de diciembre de 2018, emitida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, mediante la cual, se ordenó suspenderlo de sus labores sin derecho a sueldo, por el término de cinco (5) días, así como sus actos confirmatorios contenidos en la Resolución No.875-2019-D.G. de 9 de mayo de 2019 y, la Resolución No.55,214-2022-J.D. de 18 de enero de 2022.

Al momento de exponer las infracciones en que, se considera incurrió la Entidad Demandada, se indicó que el Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, laboró en la Caja de Seguro Social desde el año 2014, ejerciendo su especialidad en pediatría, como un funcionario ejemplar, merecedor de galardones y, con una carrera altruista dedicada al servicio de la salud a nivel nacional.

Entre las funciones realizadas dentro de la Institución, se destacó como Director Médico del Hospital de Especialidades Pediátricas Omar Torrijos Herrera, en la ciudad de Panamá, desde el año 2017, siendo relevante resaltar que, durante este periodo, la Dirección de Análisis y Responsabilidad Institucional inició una Investigación Disciplinaria en su contra, al detectarse algunas irregularidades, relacionadas con las jornadas laborales extraordinarias (turnos) que ejercía en ese entonces el Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**.

Se indicó que, producto del Informe de Auditoría que adelantó la Dirección de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, se detectó que, efectivamente, el servidor público, excedió de forma evidente el número de turnos que por mandato legal, le correspondía realizar al personal de salud designado en la Sala de Urgencias, emitiéndose así, la Resolución No.7258-2018 de 26 de diciembre de 2018, por la referida Dirección Ejecutiva, en donde se resolvió suspender, sin derecho a sueldo, por el término de cinco (5) días, al Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, al haberse comprobado que el sancionado tenía pleno conocimiento de la Nota No.DENSYPS-DNSS-N-1056-2015 de 31 de agosto de 2015, emitida por la Dirección Nacional de los Servicios de Salud de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se le instruyó al personal médico de la Entidad pública que, no se podía laborar más de treinta (30) turnos por mes y, a pesar de ello, se extralimitó en sus funciones y llegó a realizar hasta cuarenta y cuatro (44) turnos extraordinarios.

A criterio del Demandante, la referida decisión, así como sus actos confirmatorios, deben ser declarados ilegales, pues, los mismos fueron producto de la urgente necesidad de contar con médicos especialistas en pediatría, para poder lograr la atención de un incesante aumento en la demanda de pacientes. De igual forma, se argumentó que, la conducta del actor, no puede ser considerada como una falta al Reglamento Interno de la Institución, pues, todos los turnos laborados durante el periodo en que fue investigado, fueron con el pleno

conocimiento y aprobación sus Superiores Jerárquicos, por lo que, el tiempo laborado se dio conforme a Derecho.

En cuanto a las normas que se estiman infringidas, se tiene el Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, emitido por la Dirección Nacional de Personal de la Institución, publicado en la Gaceta Oficial No.25,106 de 2 de agosto de 2004; pues, a criterio del Demandante, la sanción recibida fue muy severa, siendo ello contrario a la referida norma, ya que el hecho de haber sido suspendido por cinco (5) días, no es cónsono con la falta cometida, lo que genera, a su criterio, la nulidad del acto acusado, sobre todo, cuando no se demostró la existencia de elementos agravantes que pudiesen justificar la imposición de una pena tan drástica.

Se denunció además, que se afectó el Derecho que le asiste al Demandante de ser sometido al Debido Proceso, pues, se procedió a sancionarle sin antes, haber concurrido a la amonestación verbal, procediéndose a la utilización de una sanción que, resultó muy severa, en relación con la falta cometida; ello dejó en evidencia que se infringió además, lo dispuesto en la Ley 38 del 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, pues a su criterio, el Proceso Disciplinario seguido al servidor público, fue incongruente con la referida Ley.

Una vez expuestas las consideraciones que según el Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, fundamentan su pretensión, es nuestro deber proceder con el estudio del Expediente Administrativo remitido a esta Superioridad como material probatorio, a fin de verificar si se han dado las infracciones denunciadas.

De fojas 3 a 5 del Expediente Administrativo, se aprecia la Nota No.DNA-AESP-IE-43-2017 de 17 de octubre de 2017, emitida por el Departamento de Auditoría Especial de la Caja de Seguro Social, en donde los Auditores que suscribieron el documento, le hicieron saber al Director General de la Institución que, a solicitud de la Dirección de Análisis y Responsabilidad Institucional, se realizó una Auditoría sobre el control interno del Hospital de Especialidades Pediátricas Omar Torrijos Herrera, durante el periodo comprendido entre el 29 de

204

octubre de 2014, hasta el 21 de abril de 2017, en donde efectivamente, se encontraron ciertas irregularidades.

Al respecto, los Auditores señalaron que, se evaluó la estructura de control interno, así como la asignación y pagos de turnos extras, detectándose una serie de irregularidades entre las cuales se destacó la completa falta de control por parte de las Autoridades Administrativas del Hospital sobre los roles laborales de los trabajadores, siendo evidente además, la existencia de una posible lesión patrimonial en contra del Estado panameño, identificándose al Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, como el servidor público con mayor número de turnos laborados, generando un ingreso total aproximado de ochenta y un mil doscientos ochenta balboas (B/.81,200.00).

A foja 12, se encuentra la Nota No.HEPOTH-RH-P-024-2018 de 16 de febrero de 2018, mediante la cual la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos, ordenó iniciar una Investigación ante la posible infracción al Reglamento Interno de la Caja de Seguro Social, toda vez que, el Informe de Auditoría Médica Integral No.DENSYPS-SDNASS-IAME-006-2015 de 20 de abril de 2017, suscrito por el Doctor Álvaro Alabarca arrojó una serie de irregularidades.

De fojas 274 a 299, del Expediente Administrativo, se aprecia el Informe No.HEPOTH-DRH-I-231-2018 de 16 de noviembre de 2018, emitido por la Dirección de Recursos Humanos, el cual describe los resultados de los hallazgos de la Auditoría realizada en el Hospital de Especialidades Pediátricas Omar Torrijos Herrera, durante el periodo comprendido entre el 29 de octubre de 2014, hasta el 21 de abril de 2017.

En dicho Informe se citaron los Actos de Investigación que fueron efectuados, tales como las entrevistas del personal que laboraba en la Institución de Salud, de los cuales podemos destacar el testimonio de María Ríos González, Jefa de Enfermería, quien señaló que los turnos extras se programaban según el área de funciones, con la salvedad que, en las áreas consideradas como críticas se permitía un máximo de seis (6) horas por jornada. Dichos turnos eran

aprobados por el Superior Jerárquico del Departamento al que perteneciera el funcionario que realizaba el turno y, muchas veces los turnos se planificaban según la intensidad de la concurrencia de pacientes y, el volumen de trabajo.

De igual forma, rindió declaración Anayansi Martínez, quien laboraba como Enfermera IV en el nosocomio y, señaló en lo medular que, en la época investigada, había un déficit de recursos humanos en la sala de pediatría del hospital, específicamente en el área de urgencias, por ello, era necesario el cumplimiento de turnos médicos para poder cubrir la alta demanda de pacientes que acudían al Hospital.

En cuanto a la declaración rendida por el Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, el mismo indicó que ejerció varias funciones dentro del Centro Hospitalario, entre ellas, se desempeñó como su Representante Legal. En cuanto a los turnos, manifestó que, las normas referentes a los servicios de urgencia clasifican los turnos extraordinarios de trabajo, como aquellos que se realizan los días feriados o por mandato Presidencial, por ello, no pueden ser consideradas como extraordinarias, aquellas jornadas que se realicen de lunes a viernes. En este sentido, los turnos realizados en días laborales, se denominan turnos de apoyo o refuerzo y, en el caso de la Caja de Seguro Social, los mismos se han dado desde hace muchos años por la costumbre.

Con respecto a su horario de trabajo, manifestó que su jornada laboral era de siete de la mañana (7:00 a.m.) a tres de la tarde (3:00 p.m.) y, en caso de realizar turnos de apoyo, se contó con el consentimiento de su Jefe Inmediato sin ningún tipo de restricción en la cantidad de horas a laborar, pues, la falta de personal idóneo disponible para cubrir la necesidad de brindar el servicio de salud, era evidente; por lo que ejerció los referidos turnos hasta que recibió la Nota No.DENSYPS-DNSS-N-1056-2015 de 31 de agosto de 2015, emitida por la Dirección Nacional de Servicios de Salud, en donde se limitó la cantidad de turnos laborales permitidos al personal de salud.

Indicó además, la carencia de personal médico idóneo para ejercer los turnos dentro del Hospital, asegurando que, todas las jornadas laborales que realizó, se dieron con el fin de suplir ese déficit en el servicio, sin explicarse como dicha conducta puede ser lesiva a las arcas del Estado o, contraria a Derecho. (Cfr. Foja 286 del Expediente Administrativo).

Una vez realizadas las diligencias investigativas, la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, realizó un análisis de los elementos probatorios recabados y, se concluyó que con relación al Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, fueron demostradas las faltas cometidas en contra del Capítulo II, del Reglamento Interno de la Caja de Seguro Social, específicamente el artículo 20, el cual señala los deberes y obligaciones de los funcionarios de la Institución.

Lo anterior se fundamentó en el hecho que, el funcionario investigado tenía pleno conocimiento de la restricción en la cantidad de turnos laborales permitidos por mes y, a pesar de ello, incurrió en una comisión excesiva de labores, realizando hasta tres (3) turnos en un solo día, conducta que se considera contraria a la norma; motivos por los que se recomendó su suspensión de labores, sin salario, por el término de cinco (5) días. (Fojas 274 a 299 del Expediente Administrativo).

Retomando el análisis de las constancias procesales que se encuentran en el Expediente Judicial, nos remitimos a las pruebas documentales admitidas a través del Auto de Pruebas No.607 de 26 de agosto de 2022, emitido por esta Superioridad. Al respecto, a foja 44, se aprecia la Resolución No.7258-2018 de 26 de diciembre de 2018, emitida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, quienes en atención a los hallazgos descritos en el Informe de Auditoría No.HEPOTH-DRH-I-231-2018 de 16 de noviembre de 2018, decretaron la suspensión del Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, por un término de cinco (5) días sin derecho a sueldo.

Como hemos reseñado en párrafos superiores, dicha decisión, a criterio del actor, resulta ilegal, pues se impuso una sanción excesiva, sin embargo, luego del cuidadoso análisis de los elementos probatorios descritos, es nuestro deber manifestar que nos mostramos en desacuerdo con dicha afirmación, lo que procedemos a exponer.

Partiremos del contenido del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, emitido por la Dirección Nacional de Personal, publicado en la Gaceta Oficial No.25,106 de 2 de agosto de 2004, el cual señala lo siguiente:

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

1. **Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y demás disposiciones de trabajo que se adopten.**
 2. Concurrir puntualmente al trabajo y realizar en forma continua, las labores que le han sido asignadas, **de acuerdo con los horarios de trabajo establecidos para la dependencia respectiva.**
 3. Registrar personalmente su asistencia al comenzar y al terminar la jornada de trabajo.
 4. ...
 5. ...
 6. Ejecutar el trabajo en forma correcta y honesta, con la dedicación y diligencia que el cargo requiere y mantener al día las labores que le han sido encomendadas.
 7. **Acatar las ordenes e instrucciones que le impartan sus superiores jerárquicos, de acuerdo con las necesidades, prioridades y urgencias del servicio,** siempre y cuando no contradigan los procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos, que no atenten contra su honra, dignidad y se encuentren acorde a las funciones para las cuales ha sido nombrado o asignado.
 8. ...
- (...)”
(El resaltado es nuestro)

Evidentemente la norma transcrita incluye un concepto amplio al señalar que, son deberes de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, cumplir con los Reglamentos de Trabajo y, los horarios establecidos en la Dependencia de Salud, sin embargo, es relevante destacar que, al momento de rendir su declaración (foja 288 del Expediente Administrativo), el Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, hizo mención al contenido de la Nota No.DENSYPS-SNDAES-N-484-2015 de 31 de agosto de 2015 (foja 117 del Expediente Administrativo), remitida a su persona por el Doctor Edgardo Saavedra, quien en ese entonces se

210

desempeñaba como Subdirector Nacional de Atención Especializada en Salud, en donde le informó que, por instrucción del Despacho Superior, únicamente se podían realizar un máximo de treinta (30) turnos por mes y, a pesar de ello, el investigado prosiguió con la práctica de realizar un mayor número de turnos de los permitidos, lo que evidencia la infracción consciente y voluntaria a las instrucciones de las autoridades de la Institución.

Para sustentar nuestra postura, es necesario citar un extracto del Informe Especial de Auditoría No. HEPOTH-DRH-I-231-2018 de 16 de noviembre de 2018, del cual hicimos mención en párrafos superiores; visible en las fojas 274 a 299, del Expediente Administrativo, en donde con referencia a los hallazgos de la Investigación Disciplinaria, se estableció lo siguiente:

“(...)

Igualmente se comprobó que los fines de semana libres de su jornada regular de trabajo, el Doctor **Luis Romero**, realizaba turnos dentro de la jornada extraordinaria cumpliendo con el horario reglamentario antes descrito, sin embargo, **efectuaba tres (3) turnos seguidos por día, en el Servicio de Urgencia, por lo que queda evidenciado que el citado Doctor, ejecutaba estos turnos continuos desde hace años...**

...

A partir de enero de 2015, el Dr. Julio Cesar Vega, en calidad de Subdirector Médico de Atención, refrendó las planillas del **Dr. Luis Romero**, hasta el mes de agosto de 2015, luego de recibir la nota DENSYPs-ST-N-1876-15, suscrita por el Dr. Jaime A. Alemán Díaz, Director Ejecutivo Nacional de Servicios y Prestaciones en Salud, fechada 21 de agosto de 2015, donde se instruye que a partir de la citada fecha las planillas de turnos del Dr. Luis Romero y Julio C. Vega, debían ser refrendadas por el Dr. Edgardo Saavedra, Subdirector de Atención Especializada en Salud, ver foja #116.

...

Referente a las planillas de los meses subsiguientes desde el 21 de agosto de 2015 hasta el 20 de noviembre de 2015, el Doctor **Luis Romero**, realizó **más de 30 turnos por mes, infringiendo la instrucción dada por el Doctor Danilo Martínez Millán, Director Nacional de los Servicios de Salud en Nota DENSYPs-DNSS-N-1056-2015, fechada 20 de agosto de 2015**, ver foja #115, y de la cual el Dr. Edgardo Saavedra, Subdirector Nacional de Atención Especializada en Salud, tenía pleno conocimiento porque le habían delegado las firmas de las mismas a él, no obstante refrendó dichas planillas, lo que se comprueba que ambos galenos desatendieron la instrucción según fojas No. 116 y 117.

(...)”

(El resaltado es nuestro)

Del extracto transcrito, se desprende claramente que, las instrucciones de los Superiores Jerárquicos del Demandante, eran puntuales al limitar la cantidad de turnos que podía realizar el personal médico de la Institución y, que las mismas eran de pleno conocimiento del Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**.

211

De igual forma, se aprecia que, a pesar que el actor alegó que realizó dichos turnos por razones humanitarias y, con la correspondiente aprobación de su Superior Inmediato, no podemos pasar por alto que, tal como lo han reseñado las Autoridades Administrativas, el trabajo en el área de urgencias es considerado crítico, pues, añade un alto nivel de estrés al ser humano, limitándose así a un máximo de seis (6) horas diarias por turno, por lo que, el Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, al inclusive, realizar tres (3) turnos seguidos en dicha Sala de Urgencias, comprometía su salud.

Para sustentar esta postura, citaremos además, el artículo 92 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, emitido por la Dirección Nacional de Personal, el 2 de agosto de 2004, el cual señala lo siguiente:

“ARTICULO 92: Tiempo extraordinario son las horas y turnos de trabajo laborados antes y después de la jornada regular. Solamente se podrá trabajar tiempo extraordinario, cuando las necesidades del servicio así lo exijan y corresponderá al jefe inmediato y superior jerárquico, decidir y autorizar con antelación cuándo y en qué casos podrán realizarse trabajos fuera de la jornada regular.”

(El resaltado es nuestro)

De la norma transcrita, podemos resaltar que, efectivamente, la ejecución de jornadas laborales extraordinarias, es un hecho contemplado en la Ley; sin embargo, las mismas serán debidamente programadas y, autorizadas por las Autoridades correspondientes.

Esta situación no implica que, el personal de salud ejerza turnos de manera descontrolada, al contrario, no solo se debe tomar en cuenta la necesidad del Centro Hospitalario, sino también, la salud del trabajador público. Es por ello que, traemos a colación, los artículos 22 y 23 del Reglamento Interno de Personal, descrito en párrafos anteriores, los cuales señalan:

“ARTICULO 22: Los directores de las unidades ejecutoras y dependencias administrativas de la Institución están obligados a cumplir y aplicar las medidas de seguridad y salud ocupacional, de riesgos profesionales, así como de protección ambiental con el objeto de prevenir las situaciones de peligro y los riesgos **que derivan de las condiciones y medio ambiente de trabajo,** del proceso u operaciones de trabajo **así como de la organización del trabajo,** el manejo de sustancias, materiales y residuos peligrosos.

212

Para tales efectos son de cumplimiento obligatorio los reglamentos, normas, directrices y repertorios de recomendaciones establecidos por el Programa de Salud Ocupacional.”

(El resaltado es nuestro)

“**ARTICULO 23:** Los directores de las unidades ejecutoras y dependencias administrativas están obligados a organizar el trabajo, proveer y asegurar el mantenimiento de los lugares de trabajo, instalaciones, equipos, herramientas y maquinarias **de manera que eliminen o permitan controlar los factores de riesgos físicos, químicos, biológicos, psicosociales y ergonómicos.**

Para tales efectos es obligatorio para el director de la unidad correspondiente consignar por escrito sus respectivos programas y disposiciones que hayan adoptado en la esfera de la seguridad, salud en el trabajo y del ambiente.”

(El resaltado es nuestro)

Así las cosas, no solo es importante resaltar que, los turnos extraordinarios consisten en una necesidad para brindar de forma continua e ininterrumpida el servicio de salud; sin embargo, ello no implica que los trabajadores de los Centros Hospitalarios se vean afectados en su salud mental o física, producto de jornadas excesivas de trabajo, es por ello que, precisamente, para evitar este inconveniente, las normas citadas señalan la necesidad de organizar, regular y controlar tanto, la disposición de turnos, así como los factores que pudiesen afectar el bienestar del servidor público en los Centros Hospitalarios.

Lo anterior, se complementa con el contenido del numeral 8, del artículo 2 del Decreto Ejecutivo No.330 de 8 de noviembre de 2017, que regula los turnos médicos en los servicios de salud del Estado, emitido por el Ministerio de Salud, el cual señala:

“**Artículo 2.** Para los efectos del presente Decreto Ejecutivo, se tendrán las siguientes definiciones:

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...
6. ...
7. ...
8. **Áreas Críticas:** Son las áreas de trabajo donde se genera un elevado grado de estrés, por el trabajo presencial exigente y continuado del médico y la rápida toma de decisiones por el estado grave o de alta vulnerabilidad de los pacientes como son los servicios de urgencia, anestesiología del salón de operaciones y cuidados intensivos, intensivo de neonatología, sala de partos de hospitales de II y III nivel...

(...)”

(El resaltado es nuestro)

De las normas expuestas, podemos concluir que, si bien es cierto, el servicio de urgencias médicas es estrictamente necesario para garantizar la función del Estado panameño, referente al servicio de salud, **dicho mandato no es arbitrario, al contrario, los turnos extraordinarios de trabajo deben ser estructurados de tal forma que tanto el servicio; los pacientes y, los trabajadores de la salud, merezcan en todo momento la calidad que implica, la protección de la salud ciudadana.**

Es por ello, que no podemos admitir como válido, el argumento que realizó el Demandante, al indicar que los turnos realizados se dieron de forma humanitaria y en atención a la falta descontrolada de médicos en el Hospital de Especialidades Pediátricas Omar Torrijos Herrera, pues, la realidad procesal demostró que sí se contaba con la estructura de planificación y el límite de turnos permitidos por servidor público para garantizar así, la salud física y mental que pueden producir las áreas críticas de trabajo, tales como las salas de urgencias.

Ahora bien, no podemos omitir que, en el Escrito de Demanda, se acusó además a la Caja de Seguro Social, de haber adelantado un Proceso que incumplió con las normas que rigen el Procedimiento Administrativo en General, en este sentido, si bien es cierto, en el Reglamento Interno de la Caja de Seguro Social, se estableció el Régimen Disciplinario, con la mención de las faltas y sanciones que estas ameritan, no podemos ignorar el contenido del artículo 34 de la Ley 38 del 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, el cual señala:

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.

Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

214

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada."

(El resaltado es nuestro)

El referido cuerpo legal, es la norma aplicable en los Procesos Administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, por ello, al analizar de forma detallada las pruebas aportadas por las partes, resulta evidente que el Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, fue (en conjunto con sus compañeros de labores) sujeto de una Investigación Disciplinaria, en la cual participó de forma activa, e interpuso los Recursos que Ley dispone para ello, por lo que no se evidencia que la Caja de Seguro Social cometió una infracción al Debido Proceso, toda vez que, los elementos aportados demuestran lo contrario.

Así las cosas, tenemos que, es un hecho cierto y probado que, el Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, desatendió las órdenes de sus Superiores Jerárquicos, al incurrir en la excesiva realización de turnos extraordinarios de trabajo, incluyendo tres (3) turnos seguidos en el mismo día, incumpliendo así las normas vigentes y poniendo en riesgo su salud; también se demostró que, la Caja de Seguro Social, adelantó un Proceso Disciplinario conforme a Derecho, en donde se contó con la participación activa del Demandante.

En este sentido, se aprecia que el actor interpuso las Acciones Recursivas que la Ley permite; fue debidamente representado por su apoderado judicial y, participó en las diligencias de investigación que adelantó la Institución, por lo que, la tesis que planteó el Demandante, en el sentido de haberse aplicado una sanción excesiva, a través de un Proceso viciado de nulidades, no fue demostrada.

Tomando como base lo anterior, no podemos omitir que, el artículo 109 de la Constitución Política señala que es una función esencial del Estado panameño velar por la salud de la población, ello no implica que, los trabajadores de la Caja de Seguro Social, así como de las diferentes dependencias del sector salud, utilicen dicha directriz como una excusa para incumplir las Leyes vigentes y, realizar actos que, atenten en contra de la organización hospitalaria; que pongan

75

en riesgo la salud humana y, que afecte en una manera negativa el patrimonio económico del Estado, pues, si bien es cierto, el actor argumentó que su conducta se justificaba por ser humanitaria, la realidad procesal del negocio jurídico bajo análisis, demostró que el Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, cometió infracciones de forma intencional que, fueron plenamente demostradas.

Del cuidadoso análisis expuesto, únicamente se evidencia que el Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, no logró desvirtuar la legalidad del acto acusado, razón suficiente para no acceder a las pretensiones descritas en la Demanda.

VII. PARTE RESOLUTIVA

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo 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 No.7258-2018 de 26 de diciembre de 2018, emitida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se sancionó al Doctor **LUIS ROMERO MARCISCANO**, con la suspensión de labores por el término de cinco (5) días, sin derecho a sueldo, así como sus actos confirmatorios, contenidos en la Resolución No.875-2019-D.G. de 9 de mayo de 2019 y, la Resolución No.55,214-2022-J.D. de 18 de enero de 2022, y, en consecuencia, se **NIEGAN** el resto de las pretensiones de la Demanda.

NOTIFÍQUESE.

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

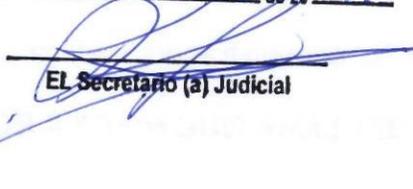
NOTIFIQUESE HOY 8 DE marzo

DE 20 23 A LAS 2:04 DE LA tarde

A Procurador de la Administración


FIRMA

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 813 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 06 de marzo de 20 23


El Secretario (a) Judicial