

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 007

Panamá, 14 de enero de 2014

**Proceso contencioso
administrativo de
nulidad**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración.**

El Licenciado Alex Iván Ayala Araúz, actuando en representación del **Director General de la Caja de Seguro Social**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 46,798-2012-J.D. de 19 de junio de 2012, emitida por la **Junta Directiva de la Caja de Seguro Social**.

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 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso descrito en el margen superior.

I. Antecedentes

Según puede observarse del contenido del expediente judicial, mediante Providencia de fecha 5 de julio de 2010 la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social ordenó una investigación disciplinaria en contra del funcionario Raúl De La Torre, por incurrir el 15 de abril de 2010 en la comisión de una falta administrativa, consistente en el hecho de ausentarse por tercera vez de manera injustificada (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Una vez realizada la investigación disciplinaria correspondiente, la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social concluyó que Raúl De La Torre había infringido el artículo 13 y el numeral 4 del cuadro de aplicación de sanciones del Reglamento Interno Personal de la institución, por lo que emitió la Resolución 4372-2011 de 13 de septiembre de 2011, mediante la

cual lo destituyó del cargo de Trabajador Manual I que desempeñaba en la Policlínica Doctor Joaquín J. Vallarino Z. (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Inconforme con dicha decisión, el afectado interpuso un recurso de apelación ante la Junta Directiva de la institución, que luego de realizar una investigación en relación con lo expuesto por el apelante, concluyó que: *“al analizar las constancias probatorias que militan en el presente proceso disciplinario, se pudo corroborar que la comisión de la falta por primera vez fue el 20 de diciembre de 2009, la tercera reincidencia en ausencia injustificada fue el día 15 de abril de 2010 y la sanción fue aplicada el 19 de septiembre de 2011, por lo que transcurrido más del término de 12 meses que determina la Ley para la aplicación de sanciones y al ser alegada por el recurrente, la Comisión de Administración y Asuntos Laborales considera menester, aplicar la prescripción de la sanción disciplinaria, criterio que comparte este cuerpo colegiado”* (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial).

En atención a lo expresado, ese organismo directivo emitió la Resolución 46,798-2012.J.D. de 19 de junio de 2012, a través de la cual resolvió revocar en todas sus partes la Resolución 4372-2011 de 13 de septiembre de 2011, por medio de la cual se había materializado la destitución de Raúl De La Torre (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial).

Igualmente se observa, que el 16 de agosto de 2012 el Director General de la Caja de Seguro Social, a través de su apoderado judicial, interpuso ante el Tribunal la demanda contencioso administrativa de nulidad que ahora ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 1 a 13 del expediente judicial).

II. Las disposiciones que se aducen infringidas.

La parte actora considera que la resolución cuya declaratoria de nulidad demanda, infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 101-A y el numeral 4 del cuadro de aplicación de sanciones del Reglamento Interno Personal de la Caja de Seguro Social, que en su orden, disponen: que la aplicación de las sanciones por la comisión de faltas administrativas que aparecen en el cuadro de aplicación de sanciones, prescriben en doce meses, contados a partir de la comisión de la falta; y que la ausencia injustificada en cualquier día de la semana, en la tercera reincidencia acarrea la destitución;

B. El artículo 1711 del Código Civil, el cual establece que la prescripción de las acciones se interrumpe, entre otras cosas, por su ejercicio ante los tribunales; y

C. El artículo 4 del Decreto 65 de 23 de marzo de 1990, emitido por la Contraloría General de la República, que señalaba los tipos de responsabilidad que podían generarse por la comisión u omisión de un hecho en el ejercicio de las funciones públicas, la que podía ser administrativa, patrimonial o penal.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Conforme puede advertir este Despacho, la acción contencioso administrativa que nos ocupa, se dirige a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución 46,798-2012-J.D. de 19 de junio de 2012, por cuyo conducto la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social resolvió revocar en todas sus partes la Resolución 4372-2010 de 13 de septiembre de 2011, por medio de la cual el Director General de la institución destituyó a Raúl De La Torre del cargo de Trabajador Manual I, que desempeñaba en la Policlínica Doctor Joaquín J. Vallarino Z., por infringir el artículo 13 y el numeral 4 del cuadro de aplicación de sanciones del Reglamento Interno Personal de la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 2, 19 y 20 del expediente judicial).

Al argumentar a favor de su pretensión, el Director General de la Caja de Seguro Social indica que al emitir la Resolución 46,798-2012-J.D. de 19 de junio

de 2012, la Junta Directiva de la entidad no atendió lo que señala el artículo 101-A del Reglamento Interno de Personal e interpretó erróneamente el texto de la disposición reglamentaria, con respecto a la prescripción de las sanciones disciplinarias, debido a que dicha norma sólo dispone que ésta se interrumpe al momento en que la administración conozca de un hecho punible, lo que únicamente resulta aplicable en caso de una sanción penal y no en las de naturaleza administrativa; situación por la que decidió absolver al funcionario reincidente en la falta de ausencia injustificada; falta que, a criterio del demandante, acarreaba como sanción disciplinaria la destitución del servidor público (Cfr. fojas 6 a 9, 10 y 11 del expediente judicial).

Añade, que la norma que debió haber sido aplicada en materia de prescripción administrativa es el artículo 1711 del Código Civil, el cual establece que la prescripción de las acciones se interrumpe, entre otras cosas, por su ejercicio ante los tribunales (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

Finalmente manifiesta, que el organismo directivo de la entidad desconoció que la Caja de Seguro Social sólo puede aplicar sanciones administrativas y no penales (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

Antes de analizar los argumentos expuestos por el actor con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto administrativo demandado, este Despacho debe advertir que el actor ha invocado como infringido el artículo 4 del Decreto 65 de 23 de marzo de 1990, emitido por la Contraloría General de la República, que señalaba los tipos de responsabilidad que pueden generarse por la comisión u omisión de un hecho en el ejercicio de las funciones públicas, la que podía ser administrativa, patrimonial o penal; sin embargo, dicha norma no puede ser motivo de análisis, por haber sido derogada por la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que desarrolló legalmente la Jurisdicción de Cuentas (Cfr. Gaceta Oficial 26,169 de 20 de noviembre de 2008).

Por otra parte, del examen de las piezas procesales que integran el expediente judicial, este Despacho advierte que la parte actora aportó una certificación expedida por el Registro Público de Panamá, en la que consta el poder general para pleitos otorgado por el Director General y Representante Legal de la Caja de Seguro Social; la copia autenticada de la Resolución 46,798-2012-J.D. de 19 de junio de 2012, emitida por la Junta Directiva de esa entidad autónoma, acto cuya declaratoria de nulidad se demanda, por medio de la cual se resolvió revocar la Resolución 4372-2010 de 13 de septiembre de 2011; así como también la copia autenticada de la Resolución 40,181-2007-J.D. de 6 de diciembre de 2007 que deroga el párrafo inicial del cuadro de aplicación de sanciones del Reglamento Interno de Personal y se adiciona el artículo 101-A al Reglamento Interno de Personal (Cfr. fojas 14 a 22 del expediente judicial).

A juicio de esta Procuraduría, las pruebas aportadas al proceso por el apoderado judicial del Director General de la Caja de Seguro Social no permiten establecer en qué momento se inició el cómputo de los doce meses al que se refiere el artículo 101-A, antes citado, ni cuándo se interrumpió el término de prescripción que corresponde a la comisión de la falta administrativa en la que incurrió Raúl De la Torre.

En adición a ello, las otras partes del proceso, es decir, la Junta Directiva de la entidad y el tercero interesado, tampoco han contribuido de manera alguna a aclarar la controversia, puesto que el organismo directivo no ha rendido el informe de conducta que le fue solicitado por la Sala mediante el oficio 1432 de 5 de septiembre de 2012, por lo que no es posible comprobar los hechos que fundamentan la pretensión del accionante.

Por otra parte, el defensor de ausente de Raúl De La Torre, a pesar de haber contestado la demanda, tampoco aportó ningún elemento de prueba con su escrito, que permita comprobar las alegaciones del actor, de manera tal, que sea

posible concluir que el acto impugnado fue emitido en violación de la normativa legal aplicable al caso que nos ocupa (Cfr. fojas 25, 44 y 45 del expediente judicial).

En razón de lo expuesto, consideramos que en esta etapa inicial del proceso no se han aportado suficientes elementos de prueba que permitan acreditar la veracidad de los argumentos que expone el actor con la finalidad de sustentar su pretensión, razón por la que ante la ausencia de mayores elementos de convicción, el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado a lo que resulte de la etapa probatoria.

IV. Pruebas: Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso que nos ocupa, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Licenciado Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 514-12