

27 de febrero de 1998

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda. Propuesto por el Licdo. Luis Carlos George, en representación de Xiomara Julio de Aparicio, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 2232-97 de 23 de mayo de 1997, proferida por la Directora General de la Caja de Seguro Social, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia.

Con el respeto que nos distingue, concurrimos respetuosos ante el Despacho que Usted preside, con la intención de emitir una respuesta en torno a la Demanda Contencioso Administrativa, que se enuncia ut supra.

I. Las pretensiones de la parte actora.

La parte demandante requiere que Vuestra Sala declare la ilegalidad de la Resolución N°2232-97 de 23 de mayo de 1997, que emitió la Directora General de la Caja de Seguro Social, y el acto confirmatorio contenido en la Resolución N°15,217-97-J.D. expedido por la Junta Directiva de la entidad previsional; y que como consecuencia de ello sea reincorporada al cargo y se le paguen los salarios caídos que se generen desde la fecha de la destitución.

Este Despacho observa que la demandante no está asistida por derecho alguno, por lo que solicitamos --en consecuencia-- que se desestimen las pretensiones consignadas en el libelo de la demanda.

II. Los hechos u omisiones en los que se fundamenta la acción, los contestamos en los siguientes términos:

Primero: Este hecho lo aceptamos, porque ello se colige de la foja 1.

Segundo: Este no es un hecho, sino una apreciación subjetiva de la demandante, por tanto, lo negamos.

Tercero: Éste lo contestamos igual al anterior. La referencia a la norma jurídica invocada se acepta como tal.

Cuarto: Este hecho no es cierto; por tanto, lo negamos.

III. Las disposiciones jurídicas invocadas, son las que a continuación se analizan:

a) El artículo 28-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, que a la letra dice:

¿Artículo 28-A. Los funcionarios administrativos de la Caja de Seguro Social con cinco (5) años de servicios continuos e ininterrumpidos que trabajen en tiempo completo al servicio de la Institución, gozarán de estabilidad en sus cargos y no podrán ser removidos o suspendidos sin que medie una causa justificada.

La Junta Directiva de la Caja de Seguro Social establecerá los requisitos generales para ser funcionarios de la Institución y dictará las normas reglamentarias para los nombramientos y traslados, los procedimientos de investigación, medidas

disciplinarias y sanciones que se impondrán en caso de violaciones cometidas por los funcionarios, de acuerdo al reglamento interno de personal y al manual de clasificación de puestos vigente...¿

Como concepto de la infracción, la demandante señaló que el artículo 28-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social fue vulnerado, en forma directa por omisión, o falta de aplicación, porque la funcionaria Xiomara Julio de Aparicio estaba amparada por la estabilidad y, en consecuencia, debió aplicársele el procedimiento establecido en la Resolución No.469 de 29 de enero de 1968, expedida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, la cual está incorporada para todos los efectos legales, al Reglamento Interno de Personal, en virtud que dichas normas desarrollan --en términos prácticos-- la estabilidad de los funcionarios administrativos consagrados en el Artículo 28-A supra citado.

Nos oponemos a los planteamientos expuestos por la demandante, por las siguientes razones:

El artículo 28-A del Decreto Ley No. 14 de 1954, le otorga a los funcionarios administrativos de la institución previsional una estabilidad en sus cargos, pero dicha estabilidad está sujeta a las siguientes condiciones:

1. Que se trate de un funcionario administrativo de la Caja de Seguro Social.
2. Que haya prestado servicios continuos e ininterrumpidos durante cinco (5) años.
3. Que trabaje a tiempo completo al servicio de la institución.
4. Que no incurra en causa justificada de remoción o suspensión.

En el caso sub júdice, la demandante reunía los tres primeros requisitos descritos; sin embargo, no cumplió con el cuarto y no menos importante requisito.

Respalda nuestra afirmación, el Informe de Auditoría N° DNA.1.-66-96 que reveló que en el áudito realizado al Fondo Fijo de Trabajo de 1995, se modificó el Cuadro de Cotización N°122; concretamente por la alteración de los precios unitarios y totales de la propuesta de la Empresa Surtidora Ricardo.

El señor Gustavo Nuñez, funcionarios que realizó la cotización, manifestó que cuando él confeccionó (originalmente) el Cuadro de Cotización N°122, había indicado que la empresa favorecida era la denominada Agencia Vaye, S.A., con base a los precios.

Luego de las investigaciones y entrevistas realizadas, la señora Xiomara J. de Aparicio aceptó que efectuó la alteración al documento arriba indicado, y que el mismo circuló por otros niveles, y que no fue hasta unos meses después cuando se realizó el áudito que reveló al irregularidad.

El documento original que reposa en la Administración corroboró claramente la alteración de los precios en el mencionado Cuadro de Cotización.

La acción efectuada por la demandante implicó la pérdida de su estabilidad y la destitución del cargo que ostentaba, porque infringió el artículo 21, literal e), del Decreto Ley 14 de 1954, en concordancia con el numeral 16 del Cuadro de Aplicación de Sanciones del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social.

En esas circunstancias, no es factible que la Caja de Seguro Social le reconozca el pretendido derecho a la estabilidad, porque el mismo se perdió por causas atribuibles a la parte actora, tal como se ha explicado.

b) La recurrente invoca el artículo 7 de la Resolución N° 469 de 29 de enero de 1968, por considerar que el mismo fue infringido por la entidad demandada. La norma en referencia, dice textualmente lo siguiente:

¿Artículo 7. El procedimiento para la destitución de los funcionarios de los seguros sociales o de los empleados administrativos con estabilidad será el siguiente: ...¿

Al externar su inconformidad, la demandante indicó que la norma ha sido vulnerada en forma directa, por omisión o falta de aplicación, porque dicha norma tiene como finalidad desarrollar el alcance y contenido del artículo 28-A del decreto Ley 14 de 1954.

Precisamente por las razones planteadas por la demandante, es que este Despacho se ve imposibilitado para analizar la norma supratranscrita.

Decimos esto, porque --en efecto-- el artículo 7 in examine desarrolla el texto del artículo 28-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, relativo a la estabilidad; y --como ya observamos-- la demandante no puede en ningún sentido beneficiarse por el derecho a la estabilidad dispuesta en la disposición legal, porque incurrió en conductas irregulares que motivó la pérdida de ese derecho.

Nótese que el artículo 7 de la Resolución N° 469 de 29 de enero de 1968, establece el procedimiento para los funcionarios de las seguridades sociales sujetos a estabilidad.

Si se carece de esa prerrogativa, mal puede aplicarse un procedimiento a una situación inexistente. Por tanto, la norma no es aplicable a la señora Xiomara de Aparicio.

c) Otra de las disposiciones jurídicas que se estiman infringidas, es el numeral 16 del Cuadro de Aplicación de Sanciones del Reglamento Interno de Personal, que a la letra expresa:

¿NATURALEZA DE LA FALTA:

16. Falsificación o adulteración de registros o documentos, relacionados con la Institución (registros de contabilidad, cuentas, certificados médicos, etc.)

POR PRIMERA VEZ:

1. Destitución.

REINCIDENCIA...

PERIODO APLICABLE

1 año aplicable para el servidor público.¿

El apoderado legal de la recurrente afirma que la norma transcrita, que le sirve de sustento jurídico al acto acusado, ha sido violado en forma directa por comisión, porque el mismo alude a la falsificación o adulteración de documentos o registros relacionados con la institución, y si bien la sanción aplicable es la destitución, la entidad previsional únicamente contaba con un año para la aplicación de dicha falta.

Consideramos que el colega ha hecho una errada interpretación de la norma in comentario, porque a nuestro modo de visualizarla la misma no contiene ningún término restrictivo para imponer la sanción; ya que únicamente se limita a señalar que es un año aplicable para el servidor público.

Según nuestro criterio, durante el curso de ese año, la autoridad correspondiente debe realizar todas las investigaciones pertinentes, que le permitan cerciorarse si

efectivamente se incurrió o no en la falta, motivo de la sanción disciplinaria, tal como se hizo en el proceso bajo análisis.

El exceso de ocho meses al que hace alusión el letrado, lejos de perjudicar a la demandante, la beneficia, porque --como él mismo señala-- la irregularidad ocurrió el día 27 de septiembre de 1995, mientras que la destitución se hizo efectiva, un año y ocho meses después, tiempo éste en el que la demandante estuvo bajo investigación, pero laborando y percibiendo los emolumentos de Ley; entre ellos, el salario.

Queremos aclarar que el Cuadro de Cotización sí se considera como un documento relacionado con la institución, porque de tales cotizaciones depende la compra de productos o de servicios para la Caja de Seguro Social.

El precio, si bien no es determinante en la elección de un producto o servicio, sí sirve de parámetro, junto a las especificaciones técnicas, para que las autoridades del Hospital elijan una u otra opción; máxime si se trata de equipos para ser utilizados en pacientes; de allí que sea especialmente importante que haya transparencia en todos los procedimientos de contratación que deba efectuar esa entidad.

Los servidores públicos que tramitan ese tipo de documentación, debe desempeñarse con la mayor transparencia, de forma tal que ello redunde en beneficio de la Caja de Seguro Social y de todos los asegurados.

En el Informe de Conducta, concretamente en la foja 35, se señala que ¿la modificación del Cuadro de Cotización N°122, por parte de la funcionaria Xiomara de Aparicio, consistiendo en variar los precios unitarios y totales de la propuesta de la empresa Surtidora Ricardo, para favorecerlo [benefició] a empresas revendedoras (Surtidora Ricardo y Distribuidora Don Dicky), adjudicándoles compras, lo cual provocó que la Institución adquiriera productos más altos. Esta situación produce, debido a que la funcionaria encargada del Fondo Fijo de Trabajo, en ese período tenía autorización de la Administración de la Policlínica para tomar decisiones en el manejo general de las compras y pagos de este fondo económico. Además, hacía las veces de asistente de la Administradora, teniendo mando disciplinario para con (sic) los funcionarios que laboraban en el área de la Administración. Esto ocasionó que se favoreciera la empresa Surtidora Ricardo, por valor de B/320.00¿

Ello nos lleva a confirmar que la señora Xiomara de Aparicio causó un perjuicio pecuniario a la Caja de Seguro Social, ya que ello provocó que la Institución adquiriera productos a precios más altos.

Por consiguiente, las consideraciones de la demandante quedan sin sustento jurídico.

d) Finalmente, la demandante invoca el artículo 145 de la Ley N°9 de 20 de diciembre de 1994, cuyo texto es del siguiente tenor:

¿Artículo 145. Las persecución de faltas administrativas prescribe a los sesenta (60) días de entrar el Superior Jerárquico inmediato del servidor público en conocimiento de la comisión de los actos señalados como causales de destitución directa, y treinta (30) días después de otros conductos...¿

La demandante conceptúa que la norma citada ha sido infringida, porque contiene un término de prescripción para la aplicación de las sanciones administrativas, y por tratarse de una Ley, es de jerarquía superior al Reglamento Interno de Personal.

Esta Procuraduría concuerda plenamente con lo indicado por la demandante; sin embargo, es preciso señalar que la disposición legal invocada no es aplicable al proceso propuesto por la señora Xiomara de Aparicio, porque la misma está contenida en la Ley de Carrera Administrativa, misma que aún no ha sido implementada en la mayoría de la instituciones públicas, entre ellas, la Caja de Seguro Social.

Respalda nuestro criterio, el Fallo calendaro 8 de enero de 1997, de la Sala Tercera de la Corte, identificado como Milka Ruiz de Galástica vs. M.I.V.I. (Plena Jurisdicción), el cual indica que la Carrera Administrativa debe implementarse para que exista estabilidad en el cargo.

Igual criterio se sostuvo en el Fallo de 30 de octubre de 1997, emitido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que en esencia dice:

¿Como lo ha manifestado la Sala en reiteradas ocasiones, la carrera administrativa fue primero regulada mediante Ley 11 de 1995 y luego por la Ley 4 de 13 de enero de 1961, ésta última suspendida y reformada sustancialmente después del 11 de octubre de 1968, mediante el Decreto de Gabinete No. 137 de 30 de mayo de 1969 de 10 de octubre de 1984, por el cual se desarrollaba y reglamentaba la estabilidad de los servidores públicos, pero éste fue derogado por el artículo 3 del Decreto de Gabinete No. 1 de 26 de diciembre de 1989, por ser ostensiblemente incompatible con el último párrafo del artículo 300 de la Constitución Política, el cual dispone que la Ley regulará la estructura y organización de la carrera administrativa de conformidad con las necesidades de la Administración.

Además, no existe una ley especial que dé estabilidad a los servidores públicos que laboran en los Casinos Nacionales, y la ley de carrera administrativa No. 9 de 20 de junio de 1994, apenas está en etapa de implementación...¿

A la fecha, la Caja de Seguro no ha implementado la Carrera Administrativa; ya que únicamente lo han hecho las siguientes instituciones: el Ministerio de Planificación Económica, a través de la Resolución N°229 de 10 de octubre de 1997 y el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante Resolución N°230 de 10 de octubre de 1997.

Por todo lo expuesto, este Despacho reitera su solicitud a los Señores Magistrados, para que se desestimen las pretensiones de la parte actora, y así sea señalado en su oportunidad procesal.

Pruebas: Aceptamos las presentadas por ser originales y fotocopias autenticadas de los documentos aducidos.

Derecho: Negamos el invocado por la demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher

Procuradora de la Administración.

AMdeF/5/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.

Secretario General