

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 325

Panamá, 15 de julio de 2014

**Proceso contencioso  
administrativo de nulidad**

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

La Licenciada Emérita López Cano, actuando en representación del **Director General de la Caja de Seguro Social**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 46,437-2012-J.D. de 9 de febrero 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, por medio de la Providencia de 14 de abril de 2011 la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social ordenó una investigación en contra de la funcionaria Griselda Edith Ortega Oses, por la presunta comisión de una falta administrativa, consistente en el incumplimiento del procedimiento establecido en la Ley 22 de 2006 para la aprobación y posterior adjudicación de la licitación de menor cuantía (Contratación Apremiante), para la adquisición de un Sistema de Ablación por Radiofrecuencia para el Hospital de Especialidades Pediátricas Omar Torrijos Herrera (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Surtida la investigación disciplinaria correspondiente, la Sección de Análisis del Departamento de Ingresos, Cambios y Separaciones de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la entidad comprobó la existencia de la falta

atribuida a la funcionaria Ortega Oses, por lo que el Sub Director General de la Caja de Seguro Social procedió a emitir la Resolución 650-2011-S.D.G. de 12 de mayo de 2011, mediante la cual dispuso destituir la del cargo de Cotizador de Precios I, que desempeñaba en el Departamento de Compras del Hospital de Especialidades Pediátricas Omar Torrijos Herrera, por infringir los artículos 4, 15 y 23 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos; los artículos 20 (numerales 1, 6 y 7) y 21 (numeral 1), concordantes con los numerales 1, 11, 35 y 38 del Cuadro de Aplicación de Sanciones, del Reglamento Interno de Personal de la institución (Cfr. fojas 26 – 27 y reverso del expediente judicial).

Inconforme con dicha decisión, Ortega Oses interpuso un recurso de apelación ante la Junta Directiva de la institución, la que, luego de realizar una investigación en relación con lo expuesto por la apelante, llegó a la conclusión de que: “en el informe identificado ICYS-SdeA-298-2011 de 26 de abril de 2011, en el que se plasmaron los resultados de la investigación, se concluye entre otras cosas que no hubo una afectación patrimonial para la Institución, ni de salud para los pacientes, en virtud de la falta administrativa;” y, “que la sanción de destitución a la señora GRISELDA ORTEGA fue el resultado de la aplicación de agravantes por parte de la Administración, al considerar que además de la falta en que incurrió, la cual ameritaba una suspensión de tres (3) días, incumplió procedimientos y normas contempladas en la Ley 22 de 27 de junio de 2006 y en el Código de Ética;” (Cfr. fojas 22 - 25 del expediente judicial).

La Junta Directiva también concluyó en que: “el único ente calificado para determinar si existe incumplimiento de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, o violación al procedimiento de compras es la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, situación que no se presentó en este proceso, toda vez que el error en que incurrió la señora GRISELDA ORTEGA, fue detectado oportunamente por la empresa que presentó su escrito de inconformidad, por lo que se procedió a

efectuar el trámite correspondiente, pudiéndose subsanar esa falla, sin perjuicio económico para la Institución, ni de salud para los pacientes que utilizarían los equipos;" (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

Como producto de lo expresado, ese organismo Directivo emitió la Resolución 46,437-2012-J.D. de 9 de febrero de 2012, a través de la cual resolvió modificar la Resolución 650-2011-S.D.G. de 12 de mayo de 2011, por medio de la cual se había destituido a Griselda Edith Ortega Oses y, en su defecto, ordenó la aplicación de una suspensión por tres días, sin derecho a salario, que corresponde a la falta incurrida por la apelante, por retardar, por primera vez, el trámite de asuntos oficiales sin justificación (Cfr. foja 25 reverso del expediente judicial).

Igualmente, se observa que el 9 de abril de 2012 el Director General de la Caja de Seguro Social, actuando a través de apoderada judicial, interpuso ante la Sala la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, por medio de la cual solicita que se declare ilegal la referida resolución (Cfr. fojas 5 a 21 del expediente judicial).

## **II. Las disposiciones que se aducen infringidas.**

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

**A.** Los artículos 101 y 103 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, los cuales, de manera respectiva, se refieren a la gravedad de las faltas disciplinarias y las causas agravantes de la conducta (Cfr. fojas 11–14 del expediente judicial);

**B.** El artículo 19 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, sobre Contratación Pública, que en realidad corresponde al artículo 20 del Texto Único de ese cuerpo normativo, ordenado sistemáticamente el 27 de junio de 2011, el cual describe el principio de responsabilidad y las inhabilidades de los servidores públicos (Cfr. fojas 14–15 del expediente judicial);

**C.** Los artículos 1, 44 y 45 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, adoptado por medio del Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004, los que, respectivamente, disponen que ese cuerpo normativo es de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios al servicio del Estado; las sanciones administrativas y el procedimiento, de oficio o a requerimiento, aplicables a los que infrinjan las disposiciones de dicho código (Cfr. fojas 16–18 del expediente judicial);

**D.** El artículo tercero del Código Uniforme de Ética para los Servidores Públicos de la Caja de Seguro Social, adoptado mediante la Resolución 39,301-2006-J.D. de 28 de diciembre de 2006, que no ha sido publicada en la Gaceta Oficial, y que, según lo indica la recurrente, instruye al Director General para que, por conducto de las diferentes Direcciones Nacionales y demás Unidades Ejecutoras de la institución, dé a conocer este cuerpo normativo a todo el personal que labora en la entidad, el cual es de obligatorio cumplimiento para el mejor ejercicio de sus funciones (Cfr. fojas 18-19 del expediente judicial); y

**E.** El numeral 35 del Cuadro de Aplicación de Sanciones que forma parte del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, en el que se indica que el funcionario que retarde, niegue o favorezca injustificadamente el trámite de asuntos oficiales, o la prestación del servicio que corresponde, de acuerdo a las funciones del cargo, será sancionado, según la gravedad de la falta disciplinaria, con una suspensión de tres, cinco ó diez días o bien, la destitución (Cfr. fojas 19-20 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Conforme puede observar este Despacho, la acción contencioso administrativa que ocupa nuestra atención se dirige a obtener que se declare nula, por ilegal, la Resolución 46,437-2012-J.D. de 9 de febrero de 2012, por cuyo conducto la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social resolvió modificar la

Resolución 650-2011-S.D.G. de 12 de mayo de 2011, por medio de la cual el Subdirector General de la institución destituyó a Griselda Edith Ortega Oses del cargo de Cotizador de Precios I, que desempeñaba en el Departamento de Compras del Hospital de Especialidades Pediátricas Omar Torrijos Herrera, por infringir los artículos 4, 15 y 23 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos; el artículo 20 (numerales 1, 6 y 7) y 21 (numeral 1), concordantes con los numerales 1, 11, 35 y 38 del Cuadro de Aplicación de Sanciones del Reglamento Interno de Personal de la institución (Cfr. fojas 26 – 27 y reverso del expediente judicial).

Al argumentar a favor de su pretensión, la apoderada judicial del Director General de la Caja de Seguro Social indica que al emitir el acto administrativo acusado de ilegal, la Junta Directiva de la entidad desconoció que en la investigación disciplinaria de la que fue objeto la funcionaria Ortega Oses se acreditó que ella no cumplió con los principios de transparencia e igualdad de oportunidades consagrados en la Ley 22 de 2006, vigente a la fecha de los hechos, ni con el procedimiento establecido para las compras apremiantes, infringiendo así lo dispuesto en el Reglamento Interno de Personal de la institución; situación que produjo que no se ejecutaran de manera correcta las funciones que le habían sido encomendadas (Cfr. fojas 11-13 del expediente judicial).

Por otra parte, la Junta Directiva de la entidad expresa en su informe de conducta, que su decisión de modificar la resolución de destitución dictada en contra de Ortega Oses obedeció a que las constancias probatorias contenidas en su expediente de personal demostraron que esa sanción no era acorde con la realidad de los hechos que la motivaron. Además, se omitió considerar la buena conducta que dicha funcionaria mantuvo durante los nueve años de servicios anteriores a la comisión de la falta y sus excelentes evaluaciones de desempeño.

Agrega el organismo directivo, que no podía obviarse que esta funcionaria sí infringió lo dispuesto en el Reglamento Interno de Personal, pero que no era dable aplicar la sanción de destitución del cargo que, a su juicio, era excesiva, ya que lo pertinente era la suspensión por el término de tres días, sin derecho a salario, por resultar más cónsono con la actuación que ahora se demanda de ilegal (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

En opinión de esta Procuraduría, los documentos aportados al proceso no permiten determinar de manera clara y objetiva si la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social infringió el ordenamiento jurídico en los términos que afirma el Director General de la institución, razón por la que consideramos que aún corresponde aportar al proceso otros elementos probatorios que permitan comprobar la certeza de los hechos alegados por ambas partes, por lo que el concepto de este Despacho queda supeditado a lo que se establezca en la etapa probatoria.

**IV. Pruebas:** Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal e incorporado al presente proceso, se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso bajo examen, 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 192-12