

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 369

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 30 de mayo de 2003

**Recurso Extraordinario de
Revisión Administrativa.**

La **Licenciada Cynthia R. Pinel Rodríguez** contra la Resolución N°20,587-2001-J.D. de 15 de mayo de 2001, dictada por la **Junta Directiva de la Caja de Seguro Social**, que confirma la Resolución N°1198-99-DNP de 11 de mayo de 1999.

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

Señor Presidente de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

Mediante Oficio N°001, del 17 de marzo de 2003, se nos remitió el expediente a que se refiere el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa descrito en el margen superior, para que emitamos concepto jurídico, según lo dispuesto por el Artículo 199 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

En atención de lo anterior, procedemos de conformidad con la atribución legal citada, a emitir el siguiente concepto jurídico.

I. Antecedentes:

De acuerdo con el expediente que nos ha sido remitido, la impugnación que examinamos tiene su origen en la **Nota s/n, calendada 2 de octubre de 1998**, visible a foja 54 del expediente, mediante la cual la Licenciada Cynthia Pinel, entonces "Coordinadora General del Componente Legal ubicado en el Edificio Los Mosqueteros" de la Caja de Seguro Social, comunica al Director Nacional de Asesoría Legal, un incidente

personal ocurrido el día 25 de septiembre de 1998 con otra funcionaria de la Caja de Seguro Social. A su vez, el Director Nacional de Asesoría Legal, emite la **Nota N°D.DAL 280-98 de 7 de octubre de 1998**, visible a foja 57, dirigida a la Directora Nacional de Personal, con la finalidad que se levantara la investigación de rigor, a lo cual se procedió según consta en letra manuscrita sobre este mismo documento y en el resto del expediente.

En este sentido, personal multidisciplinario (seis profesionales) del Departamento de Ingresos, Cambios y Separaciones, Sección de Análisis y Bienestar del Empleado, que pertenece a la Dirección Nacional de Personal de la Caja de Seguro Social, presentó el resultado de la "Investigación Psicosocial y de Análisis de Personal del Departamento de Asesoría Legal del Edificio Los Mosqueteros", que realizaron con relación al caso que nos ocupa (ver fojas 63-76).

También es importante mencionar, el informe de descargos que presenta la funcionaria acusada por la Licda. Pinel de cometer faltas administrativas, visible a fojas 111-134 del expediente.

En esta etapa del procedimiento, y en vista de la investigación realizada, la Directora General de la Caja de Seguro Social, expide la **Resolución 1198-99 DNP del 11 de mayo de 1999**, visible a fojas 136-138, que resuelve de la siguiente manera:

"SUSPENDER, por conducirse irrespetuosamente y atentar de palabra contra compañeros de trabajo, por el término de cinco (5) días, sin derecho a sueldo, a partir de la fecha de la

notificación de esta Resolución a la señora **Cynthia Pinel**, portadora de la cédula de identidad personal N°. PE-4-72, seguro social N°. 169-4997, con número de empleado 805-01-93614, desempeñando el cargo de Asesor Legal en el Edificio Los Mosqueteros.

La interesada podrá interponer los Recursos de Reconsideración ante la Directora General y de Apelación ante la Junta Directiva. De uno u otro recurso, o de ambos, podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta Resolución.

Si la interesada en el acto de notificación o en escrito aparte hace uso oportunamente del Recurso de Reconsideración y desea recurrir ante la segunda instancia, deberá anunciar la apelación en subsidio en el mismo acto o escrito..."

De esta Resolución se notificó personalmente a la Licda. Cynthia Pinel el mismo día 11 de mayo de 1999, quien procedió en el acto a apelar. Sin embargo, según consta en el formulario de inasistencia visible a foja 146, la Licda. Pinel se acogió a los cinco (5) días de suspensión, aplicados por la máxima autoridad de la Caja de Seguro Social, a través de la Dirección Nacional de Personal.

Posteriormente, observamos que se sustenta el Recurso de Apelación anunciado, en escrito que obra a fojas 148 a 158 del expediente. Como quiera que se propuso la práctica de una serie de pruebas, el Secretario General de la Caja de Seguro Social dicta la Providencia del 11 de julio de 2000, a través de la cual accede a la práctica de las pruebas testimoniales propuestas por la Licda. Pinel. Los documentos

correspondientes a las declaraciones de los testigos reposan a fojas 169 hasta la 181 inclusive.

Evacuadas todas las fases correspondientes a la segunda instancia, la **Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, expide la Resolución N°20,587-2001-JD de 15 de mayo de 2001,** que resuelve:

"CONFIRMAR: en todas sus partes la Resolución N° 1198-99 DNP. de 11 de mayo de 1999, que sancionó a la señora CYNTHIA REBECA PINEL RODRÍGUEZ, portadora de la cédula de identidad personal N° PE-4-702, seguro social N° 169-4997, con número de empleado 805-01-93614, desempeñando el cargo de Asesora Legal en el Edificio Los Mosqueteros; con suspensión de cinco (5) días sin derecho a sueldo por conducirse irrespetuosamente y atentar de palabra contra compañeros de trabajo..." (Cf. f. 192)

En fecha **9 de julio de 2001**, la Licda. Cynthia Pinel presenta Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa **contra la Resolución N°20,587-2001-J.D. de 15 de mayo de 2001, mediante la cual se resuelve confirmar en todas sus partes la Resolución N°1198-99-DNP de 11 de mayo de 1999.**

II. El Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa propuesto:

La recurrente en escrito que obra a fojas 198-196 del expediente administrativo, fundamenta su recurso en los siguientes hechos:

"PRIMERO: Mediante Resolución No. 1198-99 DNP de 11 de mayo de 1999, la Dirección General, dispuso suspenderme por el término de cinco (5) días, sin derecho a sueldo, por supuestamente 'conducirse irrespetuosamente y atentar de palabra contra compañeros de trabajo'.

SEGUNDO: Inconforme con la decisión adoptada, interpuse en tiempo oportuno Recurso de Apelación en contra del acto administrativo anotado. Mediante escrito sustentado ante la Secretaria General el 3 de agosto de 1999, evidencí el manejo subjetivo y poco profesional de la Lcda. Eva Padilla en la investigación que efectuara, a raíz de la queja que presenté ante el Director Nacional De Asesoría Legal y la Dirección Nacional de Personal, por la conducta irrespetuosa asumida por la Lcda. Eda Rodríguez en mi despacho.

TERCERO: En el escrito que sustenta el recurso, aduje la práctica de las siguientes pruebas:

A.- TESTIMONIALES

Sra. MELINDA GIRALDO
 Sra. ELSA DE AMBERTH
 Sra. NELVA DE LEÓN
 LCDA. XIOMARA GARRIDO
 LCDO. GUILLERMO CRISTMATT
 LCDA. EDA PADILLA
 LCDO. LUIS NÚÑEZ

B-PERICIALES

1-INSPECCIÓN OCULAR AL DEPARTAMENTO DE BIENESTAR DEL EMPLEADO A FIN DE VERIFICAR LOS INFORMES SICOLÓGICOS EN LOS CUALES SE BASO EL INFORME RENDIDO POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE PERSONAL, PARA ELLO DESIGNÉ COMO PERITO IDÓNEO A LA LCDA. GENEVA TEJEIRA, PARA QUE ASISTIERA A ESTA DILIGENCIA.

2-INFORME PERICIAL DEBERÁ RENDIR LA PSICÓLOGA, LCDA. GENEVA TEJEIRA, SOBRE EL CONTENIDO, ALCANCE, EFICIENCIA, CIENTIFICIDAD DEL INFORME, SICOLÓGICO RENDIDO SOBRE MI PERSONA.

CUARTO: Mediante Providencia del once (11) de Julio de 2000, el Subsecretario General, accede a la PRÁCTICA DE PRUEBA TESTIMONIAL, conforme a lo solicitado en nuestro escrito de apelación. No obstante, acerca de las otras pruebas solicitadas en nuestro escrito, no se

hizo referencia alguna, ni tampoco se emitió ningún razonamiento que explicara la posición de la Directiva sobre tal asunto, a pesar de que la prueba pericial solicitada, guarda relación con el Informe Psicológico, introducido conjuntamente con el administrativo.

QUINTO: La Resolución que se pide sea revisada, no hizo ningún análisis de los testimonios rendidos ante la Secretaria General, pues de haber sido siquiera leídos por ésa Corporación, el resultado hubiese sido distinto, pues además de que los testigos dieron respuestas que apoyan mis argumentos sobre lo que verdaderamente ocurrió, la analista de personal, señora Eva de Padilla curiosamente afirma al ser interrogada:

'Lcda. PINEL: usted interrogó a los dos colegas a los cuales la Lic. Pinel supuestamente le hizo la afirmación que se había robado un documento oficial y que eran esas las llamadas profesionales del derecho?

LIC. PADILLA: No, a ellos dos no...

LCDA. PINEL: Mi pregunta es concisa, a qué foja del expediente está donde las personas escucharon Cynthia respeta para que te respeten, toda vez que en la resolución dice: solamente coincidieron en que al salir la Lic. Rodríguez del despacho de la Lic. Pinel decía Cynthia respeta para que te respeten. Donde está?

LIC. PADILLA: Ahí no está...

LIC. PINEL: En el punto número seis (6) de sus conclusiones usted afirma, Culpa de la acciones de provocación a la Lic. Cynthia Pinel, a pesar que usted afirma en su análisis que es evidente que hubo diferencias entre ambas funcionarias, pero no obstante es la palabra de una contra la otra ya que no hay testigos que certifiquen los hechos acaecidos.

Si esto es así, lo que usted afirma, porqué censuró o afirmó que las acciones se provocaron por la Lic. Cynthia Pinel? Si usted misma dijo que no hubo testigo.

LIC.PADILLA: ... La sanción que yo recomendé fue en base a lo que pasó posteriormente a la discusión que usted tuvo allá dentro con la Lic. Eda, que fue el hecho de acercarse a la secretaria de la Lic. Eda Rodríguez, a decirle, insisto que son unas ladronas...

Lic. PINEL: Diga si algún funcionario escucho cuando la Lic. Pinel supuestamente se acercó a la Sra. Elsa de Amberth y le dijo al oído, insisto son unas ladronas.

LIC. PADILLA: No, ella misma la Sra. Elsa Amberth, según la Sra. Amberth usted se acercó al oído'.

SEXTO: La petición para que se practique la prueba pericial, se sustenta en el Informe que aparece a foja 8 del expediente, en donde se indica que:

'Dentro de los rasgos sobresalientes, encontramos que la Licenciada Pinel, es una persona impulsiva, enérgica, cínica, y hostil; mostrándose agresiva hacia los demás y en ocasiones puede demostrar desprecio por algunas personas.

Debido a las características anteriores, es difícil relacionarse con ella, además la misma interpreta y percibe de manera inadecuada los estímulos sociales, provocando tensiones dentro del grupo laboral y reducción de la eficiencia.

Tiene capacidad para tomar decisiones en situaciones de presión Sin embargo, por las características de personalidad antes mencionadas, la funcionaria difícilmente puede ejercer un

liderazgo adecuado y aceptado por el grupo'.

Cómo será fácil advertir, es altamente perjudicial para mi historia laboral y profesional, además de ser injurioso y no estar basado en pruebas psicológicas idóneas, es más, ni siquiera consta que pruebas se aplicaron para llevar a cabo ésta conclusiones, de allí la importancia de que se admita como válido, el peritaje solicitado.

SÉPTIMO: Por otro lado es importante señalar, que las entrevistas a nivel Psicosocial que sustentan el Informe rendido por la Dirección Nacional de Personal NO REPOSAN EN EL EXPEDIENTE, así se demuestra en la Certificación emitida por el Departamento de Bienestar Social del Empleado, de la Dirección Nacional de Personal el 2 de agosto de 1999 y que presentamos en su momento y en consecuencia no nos permite cuestionar su veracidad.

OCTAVO: Es un hecho demostrado, que no es cierto lo indicado en la Resolución recurrida, en el sentido que 'LAS ACCIONES QUE SE GENERARON POR PARTE DE AMBAS FUNCIONARIAS FUERON PRODUCTO DE LA PROVOCACIÓN DE LA LICENCIADA CYNTHIA REBECA PINEL RODRÍGUEZ, LO QUE PRODUJO QUE LA CONDUCTA ASUMIDA POR ESTAS SEA CENSURABLE, SOBRE TODO TRATÁNDOSE DE PROFESIONALES DEL DERECHO...' toda vez que la analista Padilla reconoció que no existieron testigos presenciales de los hechos denunciados por mi persona, cuando afirma que 'DE ALLÁ DENTRO YO NO TENGO PRUEBAS DE NADA' (Ver foja 180 del expediente administrativo).

NOVENO: Ante los hechos anotados, es obvio que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, tomó una decisión que merece ser revisada, toda vez que no se practicaron las pruebas aducidas en el escrito que sustenta el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución No. 1198-99-DNP fechada 11 de mayo de 1999.

Se adjuntan los siguientes documentos:

- Copia autenticada de la Resolución No. 20,587-2001-J.D. DE 15 DE MAYO DE 2001-07-08.
- Nota de 9 de julio de 2001, mediante la cual se solicita al Secretario General, copia autenticada de la resolución N° 20,587-2001 y Certificación en que se haga constar que dicha Resolución está en firme.
- Copia de nota del 2 de agosto de 1999, suscrita por la Jefa del Departamento de Bienestar del Empleado.
- Copia autenticada de la Práctica de Pruebas Testimoniales

PRUEBAS:

1.- Inspección ocular al Departamento de Bienestar del Empleado a fin de verificar los informes Psicológicos en los cuales se baso el informe rendido por la Dirección Nacional de Personal, con la asistencia para que me represente en dicha diligencia a la perito idónea, Lcda. Geneva Tejeira, quien mantengo para la misma.

2.- Informe Pericial de (sic) deberá rendir la Psicóloga, Lcda. Geneva Tejeira, sobre el contenido, alcance, eficiencia, cientificidad, del informe psicológico rendido sobre mi persona.

FUNDAMENTO DE DERECHO: literal d, del numeral 4, del artículo 166 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000."

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según el Artículo 166, numeral 4 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el Recurso Extraordinario Revisión Administrativa es procedente contra resoluciones o decisiones que agoten la vía gubernativa, para lograr la anulación de la resolución respectiva, con base en alguna las causales determinadas en la propia Ley. Por tanto, **no es una tercera instancia** en la cual se deba discutir nuevamente el tema de fondo, sino que es un medio de control legal y de justicia de

las decisiones que emiten algunas autoridades en funciones administrativas.

Para que produzca los efectos deseados por los recurrentes, es decir, la anulación del acto impugnado, el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, regulado por la Ley 38 de 2000, debe cumplir con determinados requisitos, a saber:

1- La interposición del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa debe hacerla por escrito, la persona afectada por la resolución que se impugna (Art.188/ Ley 38); en este sentido, observamos el escrito visible a fojas 196-198 del expediente administrativo que cumple con esta exigencia legal.

2- La sustentación de la pretensión del recurrente debe ser inmediata, en el mismo acto de interposición. Esto deja claro que aquí no existe, como en otros recursos legales, separación entre los trámites de anuncio y sustentación; en la Revisión Administrativa, ambas gestiones deben hacerse en un mismo acto; y también se ha cumplido con este requisito en el caso de la Licenciada Cynthia Pinel.

3- La solicitud de Revisión Administrativa debe interponerse ante la máxima autoridad de la dependencia en la que se emitió la resolución impugnada (Art. 190/ Ley 38); y siendo que el escrito ha sido dirigida al Presidente de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, consideramos se ha cumplido con este requisito formal. Igualmente, observamos que el escrito de interposición del recurso fue presentado ante la Secretaría General de esa máxima

autoridad, quien cumplió con su obligación de colocar la respectiva nota de presentación en el escrito respectivo, y suponemos que también en la copia del mismo que debió presentar el recurrente.

4- Debe invocarse alguna o algunas de las causales instituidas en el numeral 4, del artículo 166, de la Ley 38 de 2000, (Art.188/ Ley 38); sin embargo consideramos que el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa interpuesto por la Licenciada Cynthia Pinel no ha cumplido como es debido con este requisito, puesto que sus argumentos y pruebas aducidas, no están dirigidas expresamente a probar la causal de revisión, sino más bien a provocar una nueva decisión de fondo, lo cual no es posible en este trámite extraordinario. Sólo medianamente puede entenderse invocada la causal contenida en el "literal d, del numeral 4, del artículo 166 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000" en la parte final de su escrito, referente al "FUNDAMENTO DE DERECHO."

5- Con el escrito de interposición del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, el recurrente debía acompañar (Art.191/ Ley 38), Copia autenticada de la resolución que impugna, con certificación y constancia del Secretario o la Secretaria del despacho respectivo, en que se hiciera constar que dicha Resolución esta en firme. Al respecto, observa este despacho que la recurrente aportó copia autenticada de la Resolución recurrida N°20,587-2001-J.D. del 15 de mayo de 2001, sin que la misma contenga la certificación de estar vigente, y aunque la interesada sí lo solicitó al Secretario General, lo hizo el mismo día en que

presentó el Recurso de Revisión, mediante la Nota del 9 de julio de 2001, que acompaña el escrito de Revisión, por lo cual es de suponer, no dio tiempo suficiente para que se le respondiera con la debida oportunidad administrativa.

No obstante, el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa presentado por la Licenciada Cynthia Pinel fue admitido mediante Resolución del 29 de agosto de 2001, emitida por el Presidente de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, visible a foja 200; y en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 196 de la Ley 38 de 2000, una vez admitido el recurso, mediante la Resolución del 29 de enero de 2003, se le dio traslado, a la contraparte del recurrente que figuró como tal en el proceso respectivo, esto es, al Director General de la Caja de Seguro Social, para que en un término de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la fecha de su notificación se hiciera presente en el proceso revisorio, lo cual hizo según escrito que corre a fojas 213-214 del expediente administrativo.

Cumplidas las fases de admisión del recurso y de traslado a la contraparte del recurrente, la autoridad sustanciadora se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas presentadas y propuestas por la recurrente y su contraparte, mediante Resolución del 21 de febrero de 2003, que corre a fojas 216-215 del expediente de revisión, cuya parte medular que compartimos plenamente indica:

“Advierte el Pleno que si el objeto del recurso de revisión administrativa es la anulación de la resolución impugnada (que a su vez constituye la pretensión del recurrente) con base en alguna o

algunas de las causales del numeral 4 del artículo 166 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, los medios probatorios del revisionista deben ser dirigidos a probar la incurrancia de la causal invocada. De hecho el artículo 192 de la precitada Ley establece que las pruebas presentadas o propuestas deben resultar 'conducentes a la comprobación de los hechos en los que fundamenta la causal o las causales invocadas...'.

En el caso que nos ocupa, a juicio del Pleno, ni la copia de la práctica de pruebas testimoniales, realizada en segunda instancia, ni la proposición de práctica de Inspección Ocular, ni el informe Pericial tienen como propósito probar la incurrancia de la causal invocada, siendo ésta que no se le dio la oportunidad para presentar, proponer o practicar pruebas.

A simple vista se observa que las pruebas propuestas por la recurrente son las mismas que alega no fueron practicadas en segunda instancia, lo que no se compadece con la finalidad de la revisión administrativa, donde al Pleno le está vedado, por no ser esta una tercera instancia, entrar al análisis de los hechos que fueron debatidos en el primera y la segunda. Lo que nos corresponde es examinar si antes de proferir la resolución que se impugna no se dio oportunidad para la (sic) practicar las pruebas propuestas y en consecuencia resultó agraviada una de las partes.

En atención a lo cual, el suscrito Sustanciador, en representación del Pleno de la Honorable Junta Directiva, no admite por inconducentes las pruebas presentadas y propuestas por la recurrente Licenciada CYNTHIA REBECA PINEL RODRÍGUEZ, consistentes en la copia autenticada de la práctica de pruebas testimoniales, la Diligencia de Inspección ocular y el Informe Pericial..."

Ahora bien, la Procuraduría de la Administración pasa a examinar otros aspectos de la Revisión Administrativa solicitada.

En el expediente de Revisión se observa que a la recurrente se le dio la oportunidad de presentar y proponer pruebas en la segunda instancia, como en efecto lo hizo, igualmente se practicaron, pero su inconformidad consiste en el hecho que no se practicó el peritaje que propuso ante la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, relativo a "INSPECCIÓN JUDICIAL AL DEPARTAMENTO DE BIENESTAR DEL EMPLEADO A FIN DE VERIFICAR LOS INFORMES SICOLÓGICOS EN LOS CUALES SE BASÓ EL INFORME RENDIDO POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE PERSONAL", para lo cual designó como perito a la Licenciada Geneva Tejeira.

Sobre el particular, este despacho debe aclarar, que la causal que debemos entender invocada por la recurrente tiene lugar "Cuando no se haya concedido a la persona que recurre oportunidad para presentar, proponer o practicar pruebas"; pero esto en forma alguna menoscaba la facultad que tiene la autoridad competente para decidir sobre la conducencia, pertinencia, viabilidad de las pruebas, en suma, su admisibilidad. Esto lo corrobora el Artículo 143 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, cuando establece:

"Artículo 143: La autoridad competente deberá evaluar las pruebas que las partes han propuesto y presentado, a los efectos de decidir cuáles son admisibles y cuáles no lo son, en orden a su conducencia o inconducencia, respecto de los hechos que deben ser comprobados, al igual que deberá tomar en consideración

las normas legales que rigen la materia probatoria.”

El hecho que el Secretario General, en su Resolución (que no Providencia como lo dice la recurrente) del 11 de julio de 2000, haya admitido algunas pruebas y no la referente a la “verificación pericial”, propuesta por la Licenciada Pinel, no debe considerarse una violación a su derecho de presentar, proponer y practicar pruebas, elemento integrante del debido proceso legal; puesto que además de la facultad señalada, bien pudo la recurrente señalar y sustentar en su momento la importancia de la prueba, pero no observamos ningún escrito en tal sentido dentro del expediente administrativo. Además, es evidente que la prueba en referencia no fue admitida porque implicaba practicar una experticia sobre otra, ya que el Informe de la Dirección Nacional de Personal, fue preparado por seis (6) profesionales de diferentes disciplinas pertenecientes al Departamento de Ingresos Cambios y Separaciones, Sección de Análisis y Bienestar del Empleado, y la recurrente pretendía “verificarlo”, a través de una sola perito propuesta por ella misma. En todo caso, debió proponer una prueba de similar fuerza técnica.

La decisión de fondo del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa debe consistir en la anulación o confirmación de la resolución o acto impugnado por este medio, y la Procuraduría de la Administración es del parecer que en el caso que nos ocupa se ha dado fiel cumplimiento a todo el procedimiento legal, tanto en la investigación

tramitada en dos instancias ordinarias, como en la presente vía extraordinaria, en consecuencia, recomendamos que se confirme la decisión contenida en la Resolución N°20,587-2001-J.D. de 15 de mayo de 2001, dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, que confirma la Resolución N°1198-99-DNP de 11 de mayo de 1999.

Derecho: Negamos el invocado por la recurrente, y reafirmamos el utilizado por las autoridades de la Caja de Seguro Social.

Del señor Presidente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/10/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General