

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 412

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 26 de junio de 2003

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

La Firma Forense Rosas y Rosas, en representación de **Luis Felipe Boza C.**, para que se declare nula, por ilegal la Acción de Personal N°2996-2000 de 25 de agosto de 2000, dictada por la **Dirección General de la Caja de Seguro Social**, acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de
la Demanda.**

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante ese Honorable Tribunal, a efecto de contestar la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, enunciada en el margen superior derecho del presente escrito.

Nuestra actuación en este tipo de Procesos se encamina a la defensa de los intereses de la Administración Pública, en conformidad con el artículo 5 numeral 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

I. Pretensiones de la parte demandante.

A. Que se declare que es ilegal y por tanto nula, la Resolución N°2996-2000 DNP de 25 de agosto de 2000, dictada por el Director General de la Caja de Seguro Social y adicionada mediante la Resolución N°3207 de 29 de agosto de 2000, mediante la cual se suspende del cargo de Director Nacional de Contabilidad al Licenciado Luis Felipe Boza.

B. Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución N°4380-2000-DNP, de 7 de noviembre de 2000.

C. Que se declare la nulidad de la Resolución N°32,843-2002 JD., de 26 de diciembre de 2002, dictada por la Junta Directiva que confirmó la suspensión indefinida del Licenciado Luis Felipe Boza.

D. Previas las declaratorias de nulidades, pedidas, debe ordenarse: reincorporar a Luis Felipe Boza en el cargo de Director Nacional de Contabilidad de la Caja de Seguro Social, que se le paguen los salarios dejados de percibir. Y se le cuente el período de suspensión como período efectivamente laborado.

II. Contestación de los hechos de la demanda.

Primero: Es cierto, tal como consta a foja 21 y 22 del expediente judicial y por tanto, lo acepto.

Segundo: Es cierto, tal como consta a fojas 1 y 2 del cuaderno judicial.

Tercero: No me consta y por tanto, lo niego.

Cuarto: No me consta y por tanto, lo niego. Además que esta exposición no corresponde a la definición de un hecho y adquiere más el carácter de un alegato y como tal se recibe.

Quinto: No me consta y por tanto, lo niego.

Sexto: No me consta y por tanto lo niego.

Séptimo: Es cierto y lo aceptamos.

Octavo: Estas son consideraciones subjetivas del demandante; por tanto, las niego.

Noveno: Estas son consideraciones de derecho y no corresponden a un hecho, por tanto las niego.

Décimo: Estas son consideraciones de derecho y no corresponden a un hecho; por tanto, las niego.

Undécimo: No me consta; por tanto, lo niego.

Duodécimo: No es un hecho es la referencia a normas de derecho y como tal se reciben.

III. Disposiciones legales que se dicen infringidas y el concepto en que estas normas han sido violadas.

1. El demandante a través de su apoderado judicial señala que la Resolución Administrativa acusada infringe el artículo 29 de la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República.

El artículo 29 de la Ley 32 de 1984 dispone:

"Artículo 29: Cuando la Contraloría descubra irregularidades graves en el manejo de los bienes y fondos públicos que a su juicio, ameriten suspensión del agente o empleado de manejo así lo solicitará a quien corresponda y así deberá ordenarse por el período que resulte necesario. En este caso la Contraloría deberá exponer las razones en que fundamenta su petición.

... "

- o - o -

Para el demandante, la violación del artículo citado se da en el concepto de indebida aplicación porque el Contralor ha solicitado la suspensión del cargo del Licenciado Boza, sin que se hayan cumplido los presupuestos para ello.

Contestación de la Procuraduría de la Administración

La violación por indebida aplicación se consuma cuando se aplica el texto claro de la disposición jurídica a un

supuesto de hecho no contemplado en ella o cuando a un supuesto de hecho claramente determinado se le aplica una disposición jurídica que no es pertinente... (MOLINO MOLA: 2001: 201 y 202).

Como podemos colegir de la lectura de la resolución administrativa acusada y de la norma citada, en el caso que nos ocupa, no existe la infracción señalada. Primero, porque la resolución acusada obedece a la recomendación en función de una investigación que se adelanta.

Por lo tanto disentimos con la causal de ilegalidad señalada por el demandante.

2. También se señala la violación del artículo 25 de la Ley 32 de 1984, por violación directa por omisión.

El artículo 25 de la Ley 32 de 1984 dispone:

"Artículo 25: Toda cuenta será examinada, finiquitada o reparada dentro del término de un año, contado a partir de la fecha en que se reciba en la Contraloría General, debiendo esta expedir recibo para hacer constatar este hecho a requerimiento del interesado."

- o - o -

La violación acusada se explica, bajo el señalamiento de que transcurrió más de un año sin que la Contraloría requiriera el informe correspondiente, de manera que el Informe de Auditoría presentado sobre las supuestas irregularidades en la destrucción de algunas copias de documentos no tiene sentido cuando ellos tienen original de estos.

Contestación de la Procuraduría de la Administración.

La violación directa por omisión o falta de aplicación se consuma cuando el juzgador deja de aplicar un texto claro que debió aplicar, texto con el cual se decide o resuelve la situación jurídica planteada.

De las explicaciones aportadas, por el demandante, surge la manifestación expresa del demandante que el artículo 25 de la Ley 32 de 1984, es de aplicación supletoria, además, se colige que la norma no decide o resuelve la situación jurídica planteada, pues ésta no se refiere a la disposición de los documentos ni al tiempo que estos deben ser custodiados.

En el caso del Licenciado Boza, es necesario esclarecer que la conducta imputada, como falta de diligencia o previsión, correspondía conocer cuanto es el tiempo de custodia de los documentos que se custodian en la Dirección Nacional de Contabilidad de la Caja de Seguro Social, pues él, además de contador, tiene responsabilidad ejecutiva.

En consecuencia, disentimos de los cargos formulados por el demandante.

3. Según el demandante el acto administrativo demandado, infringe el artículo 28 A del Decreto Ley N°14 de 1954, modificado por la Ley 30 de 1991, mediante violación directa por omisión.

El artículo 28 A del Decreto Ley 14 de 1954 señala:

“Artículo 28 A: Los funcionarios administrativos de la Caja de Seguro Social con cinco (5) años de servicios continuos e ininterrumpidos que trabajen a 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... "

- o - o -

La infracción correspondiente la explica el demandante, señalando que no se aplicó la norma transcrita a pesar de que esta es clara y resuelve la situación jurídica planteada.

Contestación de la Procuraduría de la Administración.

Hay violación directa, por omisión, o falta de aplicación cuando se deja de aplicar una norma legal que decide o resuelve la situación jurídica planteada.

Consideramos que la situación jurídica planteada no es la permanencia del funcionario ni la aplicación de una suspensión, pues en el artículo transcrito se contempla que esta suspensión puede interponerse cuando medie una causa legal que lo justifique, y para la época y el momento en que se dictó el acto administrativo acusado, estaba surtiéndose una investigación y determinándose la posible responsabilidad. Esto no se puede traer al presente cuando ha finalizado la investigación y se han determinado en un proceso penal tales circunstancias.

Al contrastar el acto administrativo acusado y la norma supuestamente infringida, se concluye que no hay mérito en el cargo formulado.

En el caso que nos ocupa el artículo 28 A prevé que la suspensión pueda ocurrir si media causa justificada.

El Licenciado Boza aceptó su participación en el traslado y disposición de los documentos, aunque él explique que éstos fueron destinados a un Programa Oficial de Reciclaje; pero debe tenerse presente que no importa el destino de tal programa, la participación del Departamento de Contabilidad con documentos y copias que debía custodiar amerita la investigación correspondiente. Hecho que fue sometido a investigación formal en el ámbito disciplinario de la Caja de Seguro Social y por la Contraloría General de la República.

Se le confirió la oportunidad de invocar los recursos correspondientes y a tener defensa técnica. Sin embargo, en ningún momento, el demandante ha podido aportar otros argumentos que le eximan de responsabilidad.

Disentimos, también, con este cargo.

4. Se señala la violación del artículo 143 de la Ley 9 de 1994, el cual dispone:

"Artículo 143: Las suspensiones no podrán ser más de tres en un año, ni sumar más de diez días hábiles durante el mismo período.

La aplicación de las suspensiones será progresiva de forma que consistirán subsecuentemente de dos, tres y cinco días hábiles."

- o - o -

La excerta legal citada, a juicio del demandante, ha sido infringida, mediante la violación directa, por omisión.

Contestación de la Procuraduría de la Administración.

En principio podemos señalar que esta disposición jurídica no es la norma que decide o resuelve el asunto que

se ha planteado. Puede que sea una norma supletoria que explica algunas obligaciones que debe cumplir el Despacho, sin embargo no es la norma que decide o resuelve la encuesta administrativa, el problema que nos ocupa. Pues la suspensión no la impone el superior jerárquico como una sanción disciplinaria, si no como una medida para permitir la investigación.

También disintimos de este cargo.

5. Se ha señalado que el acto administrativo acusado viola, en concepto de indebida aplicación el artículo 146 de la Ley 9 de 1994, cuyo texto se transcribe a continuación.

“Artículo 146: Los servidores públicos sometidos a investigación judicial o administrativa pueden ser objeto de separación de su cargo en virtud de mandamiento de autoridad judicial competente; de la autoridad nominadora, en caso de procesos disciplinarios.”

- o - o -

Contestación de la Procuraduría de la Administración.

Existe la indebida aplicación cuando un texto perfectamente claro se aplica a un caso no regulado por él, es decir, se aplica una norma que no es pertinente al caso o cuando la administración creyó vigente una norma derogada.

Atendiendo la relación de los hechos descritos y la investigación ordenada por la Contraloría, el traslado a la Fiscalía Anticorrupción evidencia que se está ante una investigación penal, de modo que el supuesto de hecho si está contemplado en la norma jurídica supuestamente infringida.

En consecuencia, la Procuraduría de la Administración, le pide al tribunal que deniegue este cargo.

6. Según el demandante se han violado los artículos 153 y 154 de la Ley 9 de 1994, en los cuales se dispone:

“Artículo 153: Siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formularan cargos por escrito. La Oficina Institucional de Recursos Humanos realizará una investigación sumaria que no durará más de quince días hábiles y en la que se le dará al servidor público la oportunidad de defensa y se le permitirá estar acompañado por un asesor de su libre elección.”

- o - o -

“Artículo 154: Concluida la investigación, La Oficina Institucional de Recursos Humanos y el Superior Jerárquico presentarán un informe a la autoridad nominadora, en el que expresarán sus recomendaciones.

Para fallar la autoridad nominadora tendrá un plazo hasta de 30 días a partir de la presentación de los cargos ante la Oficina Institucional de Recursos Humanos.”

- o - o -

La violación de estas dos normas, según el demandante, se da por violación directa por omisión. Pues nada de lo dispuesto se ha cumplido en el caso del Licenciado Boza quien por más de dos años y medio se ha visto suspendido sin que se le formulen cargos disciplinarios a pesar de que si se concluyó el sumario penal y se dictó un sobreseimiento objetivo e impersonal, desvaneciendo cualquier responsabilidad en contra del Licenciado Boza.

Contestación de la Procuraduría de la Administración.

Hemos insistido en lo que constituye la causal de violación directa por omisión, haciendo el énfasis en que se

refiere a la falta de aplicación de la norma que resuelve o decide la cuestión jurídica planteada.

En el caso que nos ocupa, la cuestión jurídica planteada debe contemplar previsiones o reglas que señalen hasta cuándo debe mantenerse la suspensión de un funcionario solicitada por la Contraloría General de la República y cual debe ser la actuación correspondiente a cargo de la autoridad nominadora.

Como se puede observar, las normas referidas por el demandante no tienen este contenido si no que prevén disposiciones aplicables a un proceso disciplinario sancionador, que no es lo que ocurría, cuando la Contraloría solicitó la investigación relacionada a la destrucción de los documentos o copias que pertenecían a la Dirección Nacional de Contabilidad a cargo del Licenciado Luis Boza. De modo que éstas no son normas claras ni aplicables para resolver o decidir la situación jurídica planteada.

Por lo tanto disentimos con este cargo.

7. Menciona, además, el demandante la violación de los artículos 1°, 5° y 6° del Decreto Ejecutivo N°133 de 16 de diciembre de 1996 (G.O. 23,187 de 19 de diciembre de 1996), que crea la Comisión de Reciclaje de papel estatal.

En las normas señaladas se dispone:

"Artículo 1°: Créase la Comisión de Reciclaje de Papel Estatal, de carácter institucional, con la finalidad de darle seguimiento a las acciones administrativas encaminadas a la recolección y venta del material reciclable (PAPEL)."

- o - o -

"Artículo 5°: Las facultades de la Comisión de Reciclaje de Papel Estatal serán las siguientes:

1. ...

2. Designar funcionarios en las distintas instituciones estatales, para coadyuvar en las labores inherentes a este programa de reciclaje."

- o - o -

"Artículo 6°: La Comisión de Reciclaje de Papel tendrá las siguientes funciones:

1. ...

2. Designar al personal responsable de las gestiones de recolección, transporte y venta de material reciclable, llevando un control e inventario, en concordancia con las medidas fiscalizadoras de la Contraloría General de la República y de los encargados de los bienes patrimoniales, a objeto de coordinar todas las acciones afines a este plan nacional."

- o - o -

Según el demandante, tampoco se aplicaron estas normas reglamentarias en el caso que nos ocupa.

Contestación de la Procuraduría de la Administración.

Consideramos que en efecto las normas reglamentarias debieron ser atendidas por el Director Nacional de Contabilidad quien asistido por la Contraloría General de la República o en este caso el funcionario adscrito a la Caja de Seguro Social pudieron revisar la documentación a desechar y la que no se podía destruir. Sin embargo, esto no fue lo que se hizo, en su momento. De modo que ahora que lo que se resuelve es la investigación del funcionario que dispuso de

documentos desechables no tiene sentido acudir a esa reglamentación que no fue utilizada.

Disentimos con este cargo.

8. Finalmente, el demandante señala que se ha violado en forma directa por omisión el artículo 45 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, modificado por la Resolución N°31,175-2002-J.D. de 19 de febrero de 2002, pronunciada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro social, cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 45: Los servidores públicos sometidos a investigación judicial o administrativa pueden ser objeto de separación de sus cargos, en virtud de mandamiento de autoridad judicial competente o de la máxima autoridad administrativa de la Caja de Seguro Social en casos de procesos disciplinarios. En los casos de carácter disciplinario, la Dirección General podrá separar provisionalmente al servidor público hasta por un término no mayor de treinta (30) días hábiles, posteriores al conocimiento de la comisión del acto, período en el cual debe concluirse la investigación por parte de los funcionarios respectivos o por el Comité de Investigación designado por el Director General.

Quando la investigación realizada demuestre que no existe causal de destitución, el servidor público se reincorporará a su cargo y recibirá la remuneración dejada de percibir durante la separación del cargo.”

- o - o -

Enfatiza el demandante, que su separación no la ordenó la autoridad judicial si no el Contralor General de la República. Y también resalta que no han sido instruidas sumarias en su contra, por el Ministerio Público, ni proceso

disciplinario por la Contraloría, sin embargo, ha estado separado por más de dos años y medio del cargo de Director Nacional de Contabilidad de la Caja de Seguro Social, por una orden sin fundamento que motiva el acto administrativo acusado.

Contestación de la Procuraduría de la Administración.

La Procuraduría de la Administración considera oportuno contestar este cargo con la versión proveniente del informe explicativo enviado por el Profesor Juan Jované De Puy, a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, visible a fojas 100 a 103 del expediente judicial.

En la misma se señala que en efecto la suspensión del demandante **“es producto de una orden emanada de la Contraloría General de la República por el período que resulte necesario en atención a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984”**.

El señor Luis Felipe Boza C., se desempeñaba como Director Nacional de Contabilidad.

En virtud de la Nota N°1553-Leg., de 21 de agosto de 2000, proferida por el señor Contralor procedió a emitir la acción de personal que suspende a Luis Felipe Boza, del cargo de Director Nacional de Contabilidad.

El contenido de dicha nota hace los siguientes señalamientos:

“1. Existen serias evidencias que demuestran que el Lic. Luis Felipe Boza, Director Nacional de Contabilidad, ordenó destruir documentos de los Archivos de la Caja de Seguro Social.

El hecho anterior vincula al Licenciado Luis Felipe Boza en la posible violación de las normas contenidas en los artículos 832 y concordantes del Código Judicial; Artículo 84-B del Decreto Ley 14 de 1954, Ley 13 de 1957, Ley 11 de 22 de enero de 1998 sobre destrucción y microfilmación de documentos, así como los artículos 265 y 268 del Código Penal.

Este hallazgo se fundamenta, entre otros, con las pruebas siguientes:

- A. Pruebas Documentales: Comprobante de pago N°385861, sin documento sustentatorio de 12 de abril de 2000, 382188 sin documento sustentatorio, de 11 de febrero de 2000, oficio fechado 19 de abril de 2000 suscrito por el Doctor Rolando Villalaz y dirigido a Rodolfo López, oficio fechado de 5 de julio de 2000 del auditor José Díez al señor Rodolfo López.
- B. Pruebas Testimoniales: Declaración voluntaria del señor Patrocinio Sánchez, de 21 de agosto de 2000, declaración voluntaria de la señora Cecilia de Carvajal de 21 de agosto de Pedro Jiménez, Eustorgio Herrera e Iris Pérez todas de 21 de agosto de 2000."

- o - o -

Explica el Director General de la Caja de Seguro Social que en base a lo señalado, ellos cumplen con dictar la acción de personal que suspende del cargo a Luis Felipe Boza.

La Procuraduría de la Administración observa que a fojas 52 del cuaderno judicial consta la Vista Fiscal N°309, emitida por la Fiscalía Primera Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación, relacionada con la averiguación de la destrucción de documentos en el Departamento de Contabilidad de la Caja de Seguro Social, del

período de 1 de octubre de 1999 a 30 de junio de 2000, concluyendo ésta con un Auto de Sobreseimiento Provisional Objetivo e Impersonal, medida procesal que permite en el futuro cuando sea remitido el requerido informe de Auditoría Complementario de la Contraloría General de la República solicitar la reapertura del presente sumario.

Consta a fojas 59 del cuaderno judicial el Auto N°11 de 20 de enero de 2003, proferido por el Juzgado Noveno de Circuito de lo Penal, del Primer Circuito Judicial de Panamá, el cual resuelve, **SOBRESEER PROVISIONALMENTE DE MANERA OBJETIVA E IMPERSONAL DENTRO DE LAS SUMARIAS EN AVERIGUACIÓN POR DELITO CONTRA EL PATRIMONIO, hecho denunciado por el Contralor General de la República ALVIN WEEDEN en perjuicio del Departamento de Contabilidad de la Caja de Seguro Social.**

De manera que la investigación ha concluido y en ella no se revela que Luis Felipe Boza sea responsable de actos que afecten al Patrimonio Estatal, lo que corresponde es que la Contraloría, oficialmente comunique estos resultados a la Caja de Seguro Social y con ello la afectación de la medida de suspensión ordenada.

No hay que olvidar que toda la demora en actuar como corresponde, afecta el patrimonio de la Caja de Seguro Social, de modo que en ausencia de la actuación oportuna de la Contraloría, la Caja de Seguro Social debe solicitar la aclaración correspondiente del estado actual de la nota Núm. 1553 de 21 de agosto de 2000, por medio de la cual se ordenaba la suspensión de Luis Boza.

En consecuencia, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados, que declaren legal la Acción de Personal N°2996-2000 de 25 de agosto de 2000, dictada por la Dirección General de la Caja de Seguro Social, su acto confirmatorio, y por tanto se deniegue la pretensión de la parte actora.

Pruebas:

Aceptamos las pruebas que se han incorporado adjuntas con la demanda, siempre que, cumplan con las disposiciones señaladas en el Código Judicial en cuanto a pruebas.

Del Honorable Magistrado Presidente,

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

AMdeF/9/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General