

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 565

Panamá, 30 de octubre de 2014

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

**Contestación
de la demanda.**

El Magíster Carlos Ayala Montero, actuando en representación de **Ricardo Santamaría Sánchez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 2039-2010 de 20 de abril de 2010, emitida por la **Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

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 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

Cuarto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

Quinto: No consta; por tanto, se niega.

Sexto: No es cierto; por tanto, se niega.

Séptimo: No consta; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante aduce que el acto administrativo cuya declaratoria de nulidad solicita infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 145 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que en realidad corresponde al artículo 148 de dicho cuerpo legal, el cual establece el término de sesenta días para la prescripción de las faltas administrativas, cuyo cómputo se iniciará una vez el superior jerárquico inmediato del servidor público tenga conocimiento de la comisión de los actos señalados como causales de destitución (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial);

B. El artículo 1701 del Código Civil, el cual se refiere al término de prescripción de quince años para las acciones personales que no tengan señalado un término especial (Cfr. foja 5 del expediente judicial);

C. El artículo 82 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por medio del cual se establece que toda consulta formulada ante la autoridad competente deberá ser absuelta dentro de los treinta días hábiles siguientes a su presentación, mediante nota, oficio o resolución, en la que se expondrán los fundamentos de la misma (Cfr. foja 5 del expediente judicial); y

D. El artículo 6 del Código de Trabajo, el cual establece que en caso de conflicto sobre la aplicación o interpretación de las disposiciones de trabajo legales, convencionales o reglamentarias prevalecerá la disposición o la interpretación más favorable al trabajador (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

Según las constancias procesales, Ricardo Santamaría Sánchez fue destituido mediante la Resolución Administrativa 2039-2010 de 20 de abril de

2010, del cargo de Jefe de Personal I que ejercía en el Hospital Dionisio Arrocha de Puerto Armuelles, de la Caja de Seguro Social, provincia de Chiriquí (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

El citado acto administrativo fue recurrido en reconsideración y confirmado mediante la Resolución 1356-2010 de 18 de octubre de 2010-Sub.Gral., expedida por el Subdirector General de la entidad demandada, en ejercicio de las facultades legales y reglamentarias que le fueron delegadas a través de la Resolución 566-2010 de 5 de julio de 2010 (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial).

Posteriormente, el accionante interpuso un recurso de apelación ante la Junta Directiva, mismo que fue resuelto mediante la Resolución 48,006-2013-J.D. de 26 de diciembre de 2013. Este acto le fue notificado al actor el 28 de marzo de 2014, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 23 y 24 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, Ricardo Santamaría Sánchez ha acudido a la Sala para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto se declare nula, por ilegal, la resolución que lo destituye y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que lo reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios que haya dejado de percibir, hasta la fecha en que se haga efectiva su restitución (Cfr. foja 2 y 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del recurrente manifiesta que con la emisión de la Resolución Administrativa 2039-2010 de 20 de abril de 2010, la entidad incurrió en desviación de poder, puesto que adelantó una investigación administrativa en su contra luego de que ya habían transcurrido más de diez años desde la comisión de la falta relacionada con la utilización, en provecho propio, de un globo de terrero de 337.68 mts.2, de propiedad de la Caja de Seguro Social; que su representado nunca actuó de mala fe; y que

existían dos informes contrarios, es decir, el ICYS-644-2001-SDEA de 23 de julio de 2001 y el ICYS-407-SDEA-2010, por lo que se debe tomar en cuenta el criterio más favorable a su mandante (Cfr. fojas 4 a 6 del expediente judicial).

Antes de entrar al análisis del caso que ocupa nuestra atención, es necesario hacer la aclaración de que el recurrente ha señalado dentro del conjunto de normas vulneradas, la infracción del numeral 5 del artículo 27 del Código de Ética; sin embargo, la transcripción de la referida norma no corresponde al Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004, por lo que resulta no factible su análisis (Cfr. foja 5 y 6 del expediente judicial).

En ese mismo orden de ideas, se observa que el actor incluyó dentro de las disposiciones que estima infringidas el artículo 6 del Código de Trabajo; disposición propia de una materia ajena a la jurisdicción Contencioso Administrativa, por lo que igualmente nos abstendremos de contestar este cargo de infracción y sólo lo haremos con el resto de las disposiciones invocadas (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Contrario a los argumentos expuestos por el accionante, este Despacho observa que de acuerdo con el Informe DNAI-CHI-CG-75-2009 de 27 de agosto de 2009, elaborado por la Dirección Nacional de Auditoría Interna de la Caja de Seguro Social, Ricardo Santamaría Sánchez incurrió en una serie de anomalías, que el informe en mención sintetiza de la siguiente manera, cito: ***“La Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura, a través de inspección a la vivienda del señor Ricardo Santamaría, determinó que la misma fue construida dentro de la finca 1970, propiedad del Hospital Dionisio Arrocha; De octubre del año 1999 hasta el año 2002, no existe evidencia en el expediente, que sustenten las gestiones administrativas o legales que se realizaron para concluir el caso***

con el señor Ricardo Santamaría; Hasta el 10 de diciembre de 2003, el Licdo. Eduardo Caballero, **Asesor legal presentó demanda ante el Juzgado Primero del Circuito Ramo Civil, iniciándose de esa manera el proceso legal;** Después de casi cuatro (4) años, el 18 de septiembre del 2007, **el Juzgado Primero de Circuito Ramo Civil, mediante sentencia No.16, condena al señor Ricardo Santamaría y a la señora Erica Itzel Palacios, al pago de B/.4,422.64 en concepto del costo del terreno ocupado;** Diez meses después, el 30 de julio del 2008, el licenciado Mario Luis Candanedo, Asesor Legal de la Coordinación Provincial de Chiriquí, presentó ante el Juzgado correspondiente, la liquidación Secretarial, para continuar el proceso; Posteriormente, once meses después, el 11 de junio del 2009, **solicitó al Juez del Circuito Judicial de Chiriquí-Ramo Civil, la ejecución de la sentencia y denuncia el salario devengado por el demandado para su respectivo embargo;** En nota ALCH-N-034-2009, del 15 de mayo del 2009, el Licdo. Mario Candanedo, expuso que luego de emitida la sentencia se procedió a la notificación personal de apoderado legal de los demandados, sin ubicar el domicilio, lo que **dilató la ejecución de la misma.**" (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

En virtud del resultado arrojado por la auditoría llevada a cabo, la entidad procedió al inicio de las investigaciones disciplinarias que concluyeron con la emisión del Informe Disciplinario ICYS-407-SDEA-2010 de 27 de agosto de 2009 que, entre otras cosas, determinó que Ricardo Santamaría Sánchez había incurrido en la infracción de los artículos 20 (numerales 1, 21 y 22, 33); 21 (numeral 4) y, **particularmente, del artículo 102 (numeral 1) y 103 (numeral 8) del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, por haber utilizado en su provecho un globo de terreno de 337.66 mts.2, el cual forma**

parte de la finca 1970, perteneciente a la Caja de Seguro Social (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Por otra parte, la entidad también pudo advertir la negativa “reiterada” del recurrente en hacer efectivo el pago de B/.4,442.64 decretado en la Sentencia 16 de 18 de septiembre de 2007, proferida por el Juzgado Primero de Circuito del Tercer Distrito Judicial dentro del proceso que se le siguió por la apropiación de este globo de terreno, y que en su fase de ejecución dio lugar a la expedición del Auto 634 de 12 de junio de 2009; conducta que igualmente sirvió de fundamento al acto administrativo bajo examen, que incluyó el cobro a través de la jurisdicción coactiva de la suma de B/.5,528.30, en concepto de resarcimiento a la institución (Cfr. 39 y 40 del expediente judicial).

En ese mismo orden de ideas, no podemos descartar que la Resolución señala que la actuación de Santamaría Sánchez también infringió los artículos 3, 4, 6, 24 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, adoptado mediante la Resolución 39,301-2006 de 28 de diciembre de 2006, ya que al utilizar en su beneficio los predios de la finca 1970, propiedad de la entidad de seguridad social, no sólo vulneró el prestigio de la institución, sino que, igualmente, infringió los principios de probidad, prudencia y templanza que debió observar en el ejercicio de sus funciones (Cfr. fojas 8 y 9, 13 y 14, 39 y 40 del expediente judicial).

Por otra parte, se observa que la institución se ciñó al procedimiento disciplinario contenido de los artículos 156 y 157 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, el cual ha sido establecido para aquellos casos en los que proceda la destitución directa del servidor; procedimiento en el que, como ya hemos visto, se llevó a efecto una investigación sumaria adelantada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, donde se le brindó al accionante la oportunidad de defensa y a ser representado por un asesor de su libre elección;

luego de lo cual se generó la acción de destitución, sustentada en causales de hecho y de Derecho, con la indicación de los recursos legales que le asistían; de lo que se desprende que el acto objeto de reparo se dio con estricto apego a la ley, tal como lo establecen las normas adjetivas ya citadas, cuyo texto reproducimos a renglón seguido:

“Artículo 156: Siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor, **se le formularán 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 dará al servidor público la oportunidad de defensa y se le permitirá estar acompañado por un asesor de su libre elección.**”

"Artículo 157: Concluida la Investigación, la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el superior jerárquico presentarán un informe a la autoridad nominadora, en el que se expresarán sus recomendaciones.

... Si la autoridad estimare probada la causal y la responsabilidad del servidor público, de acuerdo a los informes a ella presentados, y su mejor saber y entender, ordenará la destitución del mismo o alguna otra sanción que estime conveniente."
(Lo resaltado es nuestro).

En otro orden de ideas, es menester indicar que aun cuando en términos generales el actor expresa que el acto administrativo fue expedido con desviación de poder, tal afirmación carece de sustento, ya que no explica de manera detallada cómo se produce tal causa de anulabilidad del acto, y no toma en cuenta lo que ha señalado la Sala, en el sentido **que es necesario que el funcionario actúe apartado del interés público para satisfacer un fin distinto, a aquel que le atribuye la ley;** circunstancia que de manera alguna puede inferirse dentro del procedimiento administrativo disciplinario de que fue objeto Ricardo Santamaría Sánchez, que culminó con su destitución del cargo.

Sobre este tema se ha pronunciado la Sala, en Sentencia de 4 de abril de 2003 que, en lo medular, indica lo siguiente:

“... , esta Sala ha de referirse a los cargos por supuesta ‘desviación de poder’ en la actuación del Alcalde Municipal. Al efecto, el recurrente señala que las razones invocadas por el Alcalde para dar por terminada la contratación, no se ajustan a los verdaderos motivos que dieron lugar a tal determinación administrativa.

La desviación de poder, de acuerdo a la jurisprudencia de esta Sala, implica que la actuación del funcionario que ejerce la potestad administrativa, se ha apartado del interés público, utilizando voluntariamente sus poderes para un fin distinto a aquel para el que le fueron atribuidos por el legislador. En el negocio sub-júdice, el Tribunal no encuentra de qué manera puede haber incurrido el Alcalde del Distrito de Panamá en desviación de poder, cuando del propio acto impugnado se desprende que **la terminación de la relación contractual se produjo para salvaguardar el interés público**, que en este caso se traducía en el cumplimiento del contrato suscrito (entrega de las bolsas navideñas), respetándose los términos y condiciones en que fue pactado.

...

Por consiguiente, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la Resolución Administrativa No. 2 de 14 de diciembre de 2000 dictada por el Alcalde del Distrito de Panamá, y NIEGA las demás pretensiones contenidas en la demanda.” (Lo resaltado es nuestro).

Finalmente, debemos tener presente que la decisión adoptada por el Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social en contra del demandante, está sustentada en la potestad que le confiere a esta servidora pública el numeral 14 del artículo 41 de la citada Ley 51 de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social para, cito: *“14. Nombrar, trasladar, ascender y remover a los funcionarios de la Caja de Seguro Social...”*, por lo que la alegada infracción de los artículos 148 del Texto Único de la Ley 9 de 1994; 1701 del Código Civil; y 82 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, debe ser desestimada por la Sala.

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que NO ES ILEGAL la Resolución 2039-2010 de 20 de abril de 2010, emitida por la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del actor.

IV. Pruebas.

1. Se **objetan** las pruebas documentales identificadas a fojas 13 a 22, 26 y 27 del apartado de pruebas de la demanda, debido a que fueron aportadas en fotocopias simples, las cuales no cumplen con el requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial (Cfr. fojas 13 a 22, 26 y 27 del expediente judicial).

2. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo correspondiente al presente caso, el cual reposa en la Sala.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Licenciado Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 315-14