

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 703

Panamá, 18 de diciembre de 2014

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

**Contestación
de la demanda.**

La firma forense Bernal y Asociados, actuando en representación de **Juan Oldemar Morales Rodríguez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 2424-2013-S.D.G. de 25 de octubre de 2013, emitida por el **Subdirector General de la Caja de Seguro Social**; la negativa tácita, por silencio administrativo, en que ha incurrido la entidad al no contestarle un recurso de apelación que presentó el 1 de noviembre de 2013, 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 consta; por tanto, se niega.

Segundo: No consta; por tanto, se niega.

Tercero: No consta; por tanto, se niega.

Cuarto: No consta; por tanto, se niega.

Quinto: No consta; por tanto, se niega.

Sexto: No consta; por tanto, se niega.

Séptimo: No consta; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

Décimo Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 34 a 36 y reverso, 37 a 58 del expediente judicial).

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. El artículo 114 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, según el cual la entidad aplicará el procedimiento administrativo general establecido en la Ley 38 de 2000, con excepción de las materias contenidas en el Capítulo X de la Ley 51 de 2005, las que tendrán aplicación preferente (Cfr. foja 6 del expediente judicial);

B. Los artículos 34, 36, 152, 154, 163, 172, 179 y 202 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismos que, en su orden, establecen los principios que informan al procedimiento administrativo general; que la autoridad no podrá emitir o celebrar actos administrativos para los cuales carezca de competencia; la obligación de fallar en la resolución que decida una instancia o un recurso, todas las cuestiones planteadas por los interesados y las derivadas del expediente, que sean indispensables para emitir una decisión legalmente apropiada; que la resolución que decida una instancia o un recurso, resolverá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquéllas otras derivadas del expediente, que sean indispensables para emitir una decisión legalmente apropiada; que será

susceptible del recurso de apelación la resolución en la que la autoridad de primera instancia niegue la práctica o admisión de pruebas presentadas o propuestas por las partes; que la autoridad de primera instancia será la competente para decidir si el recurso interpuesto es o no viable, y el efecto en el que lo concede; que cumplidas las fases para el recurso de apelación, la autoridad de primera instancia emitirá una resolución de mero obedecimiento, ordenando el envío de las actuaciones al superior jerárquico para que se surta la segunda instancia; y que los vacíos del Libro Primero de esta ley, serán llenados con las normas contenidas en el Libro Primero del Código Judicial (Cfr. fojas 6 a 12 del expediente judicial);

C. El artículo 721 del Código Judicial, de acuerdo con el Texto Único publicado el 10 de septiembre de 2001, norma que contiene los criterios para que puedan acumularse dos o más procesos (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

D. Los artículos 20 (numerales 1, 7, 8, 12, 13, 21, 22 y 23), 21 (numerales 1, 2, 3 y 27), 101, 103 (numerales 1, 4, 5, 6, 7 y 8), 105, 107, 110 (numeral 4), 116 (numeral 2) y 123 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, publicado en la Gaceta Oficial 25,106 de 2 de agosto de 2004, disposiciones que, respectivamente, se refieren a los deberes y obligaciones de los servidores públicos de la entidad; los deberes de los Directores de Unidades Ejecutoras y dependencias administrativas; a la clasificación de las faltas; a las causas agravantes de la conducta; a la reincidencia; al informe escrito relativo a la comisión de faltas; a la aplicación de las sanciones; a la destitución de un funcionario de la entidad; y al recurso de apelación (Cfr. fojas 12 a 15 y 23 a 27 del expediente judicial);

E. Los numerales 8, 11, 13, 20, 21, 34, 37 y 38 del Anexo 1 del Cuadro de Aplicación de Sanciones del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social que, en su orden, se refieren a que la comisión de faltas y la

sanción correspondiente, como: tramitar asuntos de carácter oficial sin seguir el orden jerárquico; desobediencia o negativa injustificada a cumplir una orden del superior; proferir amenazas verbales o conducirse irrespetuosamente; realizar actividades ajenas al ejercicio de las funciones del cargo, durante el horario de trabajo; abandonar su puesto durante el horario de trabajo sin la autorización correspondiente; realizar actos que atenten contra la seguridad del personal; conducta indecorosa en el medio laboral; y la desobediencia y falta de cumplimiento de las disposiciones que regulan las actividades de los servidores públicos de esa entidad (Cfr. fojas 15 a 21 del expediente judicial); y

F. Los artículos 3, 6, 8, 11, 15 y 30 del Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004, Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central, mismos que, de manera respectiva, se refieren a los principios de probidad, templanza, respeto, legalidad, dignidad y decoro (Cfr. fojas 21 a 23 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, Juan Oldemar Morales Rodríguez fue destituido por medio de la Resolución 2424-2013-S.D.G. de 25 de octubre de 2013, emitida por el Subdirector General de la Caja de Seguro Social, en ejercicio de la facultad delegada que le fue conferida mediante Resolución 566-2010-D-G. de 5 de julio de 2010, del cargo de Mensajero I que ejercía en el Departamento de Mantenimiento de la Coordinación Administrativa de la Caja de Seguro Social, provincia de Chiriquí (Cfr. fojas 166 a 168 y reverso del expediente judicial).

El citado acto administrativo fue objeto de un recurso de apelación interpuesto por el recurrente, mismo que, a juicio de su apoderado judicial, no fue

objeto de decisión por la autoridad demandada (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, Juan Oldemar Morales Rodríguez 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, así como la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que afirma incurrió la entidad al no responder el recurso de apelación presentado por él en contra de la Resolución 2424-2013-S.D.G. de 25 de octubre de 2013, 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 27 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial del recurrente manifiesta que la entidad adelantó una investigación administrativa en su contra, en la que no se aplicó el procedimiento administrativo general contenido en la Ley 38 de 2000, tal como lo establece el artículo 114 de la propia Ley 51 de 2005, así como las normas supletorias del Código Judicial, por lo que considera que con dicha actuación se incurrió en vicios que implican violación al debido proceso (Cfr. fojas 6 a 12 del expediente judicial).

Igualmente sostiene dicha apoderada especial, que a su mandante no se le realizó una investigación, por razón de las conductas en las que fundamenta la entidad su actuación para destituirlo a través de la Resolución 2424-2013-S.D.G. de 25 de octubre de 2013. También afirma, que antes de habersele aplicado una sanción de esa naturaleza, primero tenía que ser amonestado por escrito o suspendido del cargo por dos días, sin derecho a sueldo, por ser la primera vez (Cfr. fojas 12 a 21 y 23 a 27 del expediente judicial).

Contrario a los argumentos expuestos por el accionante, este Despacho observa que de acuerdo con el Informe de Investigación ICySdeA-1291-2013 de

15 de octubre de 2013, elaborado por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, Juan Oldemar Morales Rodríguez incumplió de forma reiterada los deberes e infringió las prohibiciones que contemplan los artículos 21 y 21 del Reglamento Interno de Personal de esa institución; lo que en el informe en mención se sintetiza de la siguiente manera, cito: *“La Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos instruyó una investigación administrativa en contra del servidor público JUAN MORALES, con cédula de identidad personal No.4-193-00484, número de empleado 4-17-04-0-00018, con cargo de mensajero I, por la presunta comisión de irrespeto, atentado contra la integridad física y daño material causado al vehículo del Licdo. Juan Carlos Araúz, Coordinador de Asistencia de la Dirección Ejecutiva Nacional Legal en la Coordinación Administrativa de la Provincia de Chiriquí. De ese mismo modo, se instruyó averiguar los hechos denunciados por el servidor público Genaro Pineda, con cédula de identidad personal No.4-156-00894, en la cual señaló que el servidor público JUAN MORALES lo golpeó el 27 de marzo de 2013, con una silla, en el brazo izquierdo, en presencia de compañeros de trabajo, ocasionándole una incapacidad para laborar y además se ordenó investigar el supuesto abandono injustificado del puesto de trabajo los días 22 y 27 de marzo de 2012, en donde se encuentra nuevamente involucrado el servidor público en referencia. Aunado a lo anterior, mediante nota CAP.N.444-2013, del 23 de mayo del 2013, la ingeniera Meiby de Naumenko, Coordinadora Administrativa de la Provincia de Chiriquí, solicitó una investigación por la supuesta conducta deshonesto del servidor público JUAN MORALES, relacionada con la presentación de Certificado de Incapacidad No.924, a favor de la Licda. Margelis Saldaña. Con base en estas instrucciones, la Sección de Análisis, del Departamento de Ingresos, cambios y Separaciones, procedió con la*

investigación correspondiente, obteniendo los siguientes resultados:..." (Cfr. foja 184 del expediente judicial).

En virtud del resultado arrojado por la investigación disciplinaria y después de surtidos todos los trámites establecidos para esta clase de procedimientos, se concluyó que en reiteradas ocasiones Juan Oldemar Morales había incurrido en la infracción de los artículos 20 (numerales 1, 7, 8, 12, 13, 21, 22 y 23); 21 (numerales 1, 2, 3 y 27), con la agravante de la conducta establecida en el artículo 103 (numerales 1, 4, 5, 6, 7 y 8), y, particularmente, en la señalada en el 116 (numeral 2) del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, en concordancia con lo señalado en los numerales 8, 11, 13, 20, 21, 37 y 38 del Cuadro de Aplicación de Sanciones de ese texto reglamentario, todo lo cual aparece debidamente comprobado en el expediente, de ahí que una vez finalizada dicha investigación, la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social recomendó su destitución del cargo que venía ejerciendo (Cfr. foja 202 del expediente judicial).

Por otra parte, se observa que la decisión adoptada en contra del demandante por el Subdirector General de la Caja de Seguro Social, en ejercicio de la delegación efectuada mediante la Resolución 566-2010-D-G. de 5 de julio de 2010, está sustentada en la potestad que le confiere a este servidor público el numeral 14 del artículo 41 de la citada Ley 51 de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social para, cito: *"14. ... remover a los funcionarios de la Caja de Seguro Social, aplicar las sanciones disciplinarias que correspondan, ... de acuerdo con las normas establecidas en el sistema de administración de recursos humanos, aprobado por la Junta Directiva de conformidad con la Constitución, las leyes, los acuerdos, los reglamentos vigentes y la Ley de carrera Administrativa como norma supletoria."*, por lo que, en opinión de esta Procuraduría, 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, dentro del cual, como ya hemos visto, se llevó a efecto una investigación sumaria adelantada por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos; se le brindó al accionante la oportunidad de defensa y a ser representado por un asesor de su libre elección; y finalmente 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 las cuales el actor hizo uso efectivo, de ahí que el acto objeto de reparo se dio con estricto apego a la ley.

En otro orden de ideas, se advierte que el actor también pretende que la Sala declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita por silencio administrativo, en el que alega incurrió la institución al no contestarle en tiempo oportuno el recurso de apelación que promovió en contra de la Resolución 2424-2013-S.D.G. de 25 de octubre de 2013, acusada de ilegal, razón por la que procedió a presentar ante el Tribunal la demanda contencioso administrativa bajo análisis.

Según consta en el expediente judicial, la apoderada judicial de Juan Oldemar Morales Rodríguez pudo acceder al control jurisdiccional de la Sala en el término de dos meses calendario establecido en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, en concordancia con el numeral 2 del artículo 200 de la Ley 38 de 2000, según el cual se considera agotada la vía gubernativa cuando interpuesto el recurso promovido en la primera instancia, se entiende negado, por haber transcurrido un plazo de dos meses sin que recaiga decisión sobre él, lo que más allá de permitirle la oportunidad de acudir al Tribunal, no desvirtúa la legalidad de la decisión adoptada por la entidad, basada fundamentalmente en el hecho que el demandante fue destituido por la gravedad de las faltas cometidas, por el incumplimiento de los deberes y

violación de las prohibiciones contenidas en el Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, por lo que solicitamos que esta pretensión sea desestimada por la Sala.

En cuanto al pago de los salarios caídos que reclama el actor en el supuesto que la Sala ordene su reintegro al cargo que venía desempeñando, se estima que el mismo no resulta viable jurídicamente, ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido, sería necesario que la Ley 51 de 2005 lo señale expresamente, conforme el criterio mantenido por el Tribunal al dictar su Sentencia de 2 de febrero de 2009, que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad respecto al pago de salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, deben ser viables jurídicamente, es decir que corresponde dicho pago en los casos que la propia Ley dispone...”

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que NO ES ILEGAL la Resolución 2424-2013-S.D.G. de 25 de octubre de 2013, emitida por el Subdirector General de la Caja de Seguro Social y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo disciplinario correspondiente al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

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 104-14