

245

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

**Panamá, veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016).**

**VISTOS.**

Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por la Licenciada Emérita López Cano en representación de Guillermo Saez Llorens, en su condición de Director General de la Caja de Seguro Social, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.42,666-2010-J.D. de 7 de septiembre de 2010, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

**LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.**

En la demanda se formula una pretensión que consiste en que la Sala Tercera declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución No.42,666-2010-J.D. de 7 de septiembre de 2010, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, mediante la cual resuelve lo siguiente:

“PRIMERO: **REVOCAR** en todas sus partes la Resolución N° 421-2010 de fecha 10 de agosto de 2010, que resolvió Destituir al Servidor Público **JUAN ALBERTO SAMANIEGO AMAYA**, con cédula de identidad personal 8-289-135, número de empleado 8-20-02-0-0000122, del cargo de Jefe de Almacén I, con funciones de Inspector de Seguridad Industrial IV, en el Departamento de Seguridad Ocupacional.

246

**SEGUNDO: RESTITUIR** al funcionario **JUAN ALBERTO SAMANIEGO AMAYA**, con cédula de identidad personal 8-289-135, y número de empleado 8-20-02-0-0000122, al cargo de Jefe de Almacén I, con funciones de Inspector de Seguridad Industrial IV, en el Departamento de Seguridad Ocupacional." (Cfr. f. 21 del expediente judicial).

En cuanto a la vulneración de las normas que estima como infringidas con la emisión de la Resolución No.42,666-2010-J.D. de 7 de septiembre de 2010, acusada de ilegal, la accionante señala, en primer lugar, la infracción de los artículos 36, 142 y 146 de la Ley 38 de 2000, los que, respectivamente, guardan relación con el principio de legalidad que debe revestir todo acto administrativo; el deber de prestar juramentación a los testigos que vayan a declarar; la obligación que tienen los funcionarios de motivar razonadamente la decisión.

Al sustentar los cargos de violación de estas disposiciones legales, la actora argumenta que el acto demandado de ilegal quebrantó las formalidades legales establecidas en el Procedimiento para Atender los Recursos de Apelación, aprobado por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, a través de la Resolución No.41,293-2009-J.D. de 21 de mayo de 2009, en la que se establece que de existir la necesidad de practicar pruebas en segunda instancia, el abogado de la Junta Directiva elaborará una providencia, que firmará el Presidente de ese órgano rector, y serán practicadas por la Secretaría General bajo la supervisión del abogado de dicha Junta Directiva.

Según explica la recurrente, la Junta Directiva de la entidad no tramitó el recurso de apelación que interpuso el Director General, en contra de la resolución que ordenó revocar la destitución de Juan Alberto Samaniego Amaya, conforme el procedimiento establecido para esos efectos en la Resolución No.41,293-2009-J.D. de 21 de mayo de 2009; ya que, las prácticas de la pruebas en segunda instancia fueron evacuadas por la Comisión de Administración y Asuntos Laborales de la Junta Directiva de la institución y no por la Secretaría General, bajo la supervisión

del abogado de ese organismo directivo; lo cual, a su juicio, vulnera el procedimiento descrito en el párrafo que antecede.

También alega que, al recibir algunos testimonios, la Comisión de Administración y Asuntos Laborales no cumplió con la formalidad de juramentación de los testigos, tal como lo exige la Ley de Procedimiento Administrativo General; por lo que, estima, que las mismas se encuentran viciadas, dado que en las ampliaciones de los testimonios evacuados en la etapa investigativa se dieron contradicciones, lo que, según indica, ha quedado acreditado en el Acta de Sesión de Junta Directiva No. 061-2010 de 7 de septiembre de 2010.

Añade, que la Resolución No.42,666-2010-J.D. de 7 de septiembre de 2010, acusada, no fue motivada adecuadamente, pues en ésta no se incluyó lo referente a los elementos probatorios que fundamentaron la decisión de primera instancia, sino que únicamente se hizo mención de ciertas ampliaciones a los testimonios evacuados en segunda instancia, los cuales, a su juicio, sirvieron de fundamento para adoptar la decisión de revocar la destitución de Juan Alberto Samaniego Amaya y ordenar su restitución al cargo que ocupaba en la institución.

Por otra parte, la accionante advierte la infracción del artículo 58 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social; así como del numeral 13 del Cuadro de Sanciones del Reglamento Interno de Personal, los que, de manera respectiva, prohíben a los funcionarios de esa entidad incurrir en actos de discriminación; irrespeto; nepotismo; incumplimiento de sus deberes; acciones en detrimento de los bienes de la institución; acoso sexual, psicológico y laboral; y persecución gremial y política; así como también, proferir amenazas verbales o escritas, conducirse irrespetuosamente, hacer uso de lenguaje insultante o soez hacia los miembros de la Junta Directiva, directores, jefes, compañeros de trabajo, subalternos o público en general, debidamente comprobado.

248

Al sustentar los cargos de infracción, la recurrente estima que esas disposiciones legales fueron conculcadas pues la sanción de destitución de la que fue objeto Juan Alberto Samaniego Amaya, se debió a que incurrió en conducta irrespetuosa hacia el Director General, lo cual es una prohibición de todo servidor público tipificada en el Reglamento Interno de Personal de la entidad.

Además, manifiesta que la autoridad de segunda instancia entró a considerar aspectos que no eran relevantes dentro del procedimiento disciplinario seguido a Juan Alberto Samaniego Amaya; tales como, si hubo o no ademanes; si su tono de voz era o no alto; o bien, si alguien se sintió ofendido, lo que, según su criterio, no justifica la actitud irrespetuosa y desafiante de este funcionario frente a su superior jerárquico.

Finalmente, la actora indica que la Resolución No.42,666-2010-J.D. de 7 de septiembre de 2010, impugnada, viola el artículo 4 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, en concordancia con el numeral 5 del artículo 48 del Reglamento Interno de la Junta Directiva de esa institución, que se refieren, respectivamente, al tiempo de duración de las sesiones que realiza dicho órgano rector, que será de tres (3) horas contadas a partir de su hora oficial de inicio, las que podrán ser prorrogadas o, bien, declararse en sesión permanente a solicitud de uno (1) de sus miembros, a fin de concluir los temas o asuntos no agotados, lo cual será aprobado por votación de seis (6) de sus integrantes en ejercicio; y, que es deber de los miembros de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, cumplir lo dispuesto en la Ley Orgánica de la institución y el estatuto reglamentario que le rige a ese organismo directivo.

#### **INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.**

Mediante Oficio N°1638 de 5 de septiembre de 2011, el Magistrado Sustanciador envió copia autenticada de la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad al Ingeniero Héctor Ortega, Presidente de la Junta Directiva de la Caja de

248

Seguro Social, con el objeto que rindiera su informe explicativo de conducta.

Dentro del término previsto en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, el Presidente de la Junta Directiva de esa entidad remitió la Nota s/n de fecha 14 de septiembre de 2011, indicando que la demanda presentada por la Licenciada Emérita López Cano carecía de toda validez jurídica, porque la objeción presentada por el Director General, en contra de la Resolución No.42,666-2010 J.D. de 7 de septiembre de 2010, fue evaluada por la Comisión de Administración y Asuntos Laborales y, posteriormente, presentada en reunión celebrada el 18 de enero de 2011, ante el Pleno de esa Junta Directiva; quién, de conformidad con lo establecido en su reglamento interno, volvió a someterla a votación sin obtener los votos necesarios para su perfeccionamiento; de ahí que, estima que, actualmente la objeción presentada por el Director General de esa entidad de seguridad social no tiene eficacia jurídica. (Cfr. f. 186 del expediente judicial).

#### **ARGUMENTOS DE PARTE INTERESADA.**

Mediante escrito recibido en la Secretaría de la Sala Tercera el día 6 de febrero de 2012, el Licenciado Rafael Benavides Ábrego, en su condición de apoderado judicial de Juan Alberto Samaniego Amaya, señaló que a pesar que la Dirección General de la Caja de Seguro Social ensayó la figura de la objeción, contenida en el artículo 41 de la Ley 51 de 2005, último párrafo, ésta no obtuvo los votos requeridos, por lo que debe respetar el principio procesal de la doble instancia y acatar la decisión asumida por la Junta Directiva de esa institución y reintegrar inmediatamente al afectado y pagarle los salarios dejados de percibir; de ahí que estima, que esta demanda nunca debió ser admitida. (Cfr. f. 203 del expediente judicial).

#### **OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Por su parte, el Procurador de la Administración, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, emitió su Concepto de

Ley, a través de la Vista No.205 de 26 de abril de 2012, en la que manifestó lo siguiente:

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

Previo análisis de los argumentos del actor, así como de las constancias procesales, esta Procuraduría considera pertinente indicar, que en atención al hecho que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, en su sesión celebrada el 18 de enero de 2011, no obtuvo los votos necesarios para ratificar la resolución **42,666-2010-J.D. de 7 de septiembre de 2010, objeto de reparo en el presente proceso de nulidad, la misma no llegó a surtir sus efectos jurídicos, implicando con ello que quedara en firme la resolución 4271-2010 de 10 de agosto de 2010, emitida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la institución, que dispuso destituir a Samaniego Amaya.**

Como consecuencia de lo expresado, la resolución impugnada carece de eficacia jurídica, configurándose con ello la **sustracción de materia, producto que ha desaparecido el objeto litigioso; es decir, la Resolución 42,666-2010-J.D. de 7 de septiembre de 2010, que motivó la presentación de la presente demanda contencioso administrativa; de allí que, ante la ausencia del objeto de interés, no sea necesaria la sustanciación del proceso.**" (El resaltado y la subraya son de la Procuraduría de la Administración). (Cfr. fs. 211 y 212 del expediente judicial).

### **DECISIÓN DE LA SALA.**

Luego de surtidas las etapas procesales, la Sala procede a resolver en el fondo la presente controversia, previa las siguientes consideraciones.

Como antecedente al análisis de rigor, importa subrayar, que con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el texto del artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley 33 de 1946, la Sala Tercera es competente para conocer de las acciones de nulidad, como la ensayada.

El acto administrativo censurado ante esta jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo constituye la Resolución No.42,666-2010-J.D. de 7 de septiembre de 2010, expedida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, por cuyo conducto revoca la Resolución No.421-2010 de 10 de agosto de 2010, emitida por Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de esa entidad.

Es necesario indicar que ese ente rector, al identificar la resolución de destitución, cometió el yerro de omitir parte de la numeración, por lo que para subsanar ese error, procedió a corregir el acto objeto de reparo a través de la Resolución No.42,310-2010- J.D. de 30 de septiembre de 2010, en la que resolvió lo siguiente:

**“CORREGIR** la parte Resolutiva de la Resolución N°42,666-2010- J.D. de 7 de septiembre de 2010, de la Junta Directiva, que contiene un error de cita al referirse a la Resolución N°421-2010 de 10 de agosto de 2010; en el sentido que el número correcto de la Resolución revocada es la Resolución N°4271-2010 de 10 de agosto de 2010, emitida por la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos.”

Ahora bien, luego de hacer un breve recorrido procesal tanto del expediente de la causa como del caudal probatorio allegado al proceso, esta Superioridad advierte que, a través de la Resolución No.4271-2010 de 10 de agosto de 2010, la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social resolvió destituir a Juan Alberto Samaniego Amaya del cargo de Jefe de Almacén I, con funciones de Inspector de Seguridad Industrial IV, en el Departamento de Seguridad Ocupacional, que ocupaba en la institución, por haber incurrido durante su relación laboral en los supuestos establecidos en el numeral 2 del artículo 116 del Reglamento Interno de Personal, el cual indica que la falta de cumplimiento de los deberes o violación de las prohibiciones señaladas en los artículos 20 y 21 de ese texto reglamentario de personal, producirá la destitución.

También consta en el expediente de marras, que producto de lo anterior el afectado recurrió en apelación ante la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social; quien, según se desprende del contenido del Acta No.061-2010-J.D. de la reunión celebrada el 7 de septiembre de 2010, decidió revocar la medida disciplinaria de destitución impuesta a Juan Alberto Samaniego Amaya, la cual quedó materializada en la Resolución No.42,666-2010-J.D. de 7 de septiembre de 2010, cuya ilegalidad se demanda (Cfr. fs. 15-21 y 47-87 del expediente judicial).

Observa esta Magna Corporación de Justicia que, el Director General de la