

Panamá, 30 de noviembre de 1999.

Licenciado

GALO MACÍAS T.

Director Nacional de Asesoría Legal de la

Caja de Seguro Social.

E. S. D.

Señor Director:

En cumplimiento del mandato legal de servir de Consejero Jurídico de los funcionarios públicos administrativos, conforme al numeral 4° del artículo 348 del Código Judicial, pasamos a dar respuesta a su Nota No. D. DAL. N. 481-99 fechada 19 de octubre de 1999, en la que nos plantea consulta relacionada con la interpretación que debe dársele al Artículo 28-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, ampliado en el artículo 69 del Reglamento Interno de Personal y al Cuadro de Aplicación de Sanciones.

Al respecto, pasamos a copiar y a analizar el contenido de las normas aludidas, cuyos textos leen:

¿ARTÍCULO 28-A. Estabilidad de Funcionarios Profesionales y Empleados Administrativos. Los funcionarios administrativos de la Caja de Seguro Social con cinco (5) años de servicios continuos e ininterrumpidos que trabajen en 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 establecerá los requisitos generales para ser funcionario de la Institución y dictará las normas reglamentarias para los nombramientos y traslados, los procedimientos de investigación, medidas disciplinarias y sanciones que se impondrán en caso de violaciones cometidas por los funcionarios, de acuerdo al reglamento interno de personal y al manual de clasificación de puestos vigente.

Parágrafo:

Esta disposición no se aplicará a aquellos funcionarios que hayan sido contratados para un período definido u obra determinada.

Para los efectos de este artículo, no se entiende interrumpida la continuidad del servicio por las licencias concedidas para el perfeccionamiento Profesional comprobado¿.

Se desprende del precepto copiado que aun cuando la norma le otorga estabilidad en sus cargos a los funcionarios profesionales y administrativos de la Caja de Seguro Social que hayan laborado para dicha institución durante cinco (5) años de manera continua e ininterrumpida, lo cierto es que la propia norma establece su relatividad al expresar: ¿...y no podrán ser removidos o suspendidos sin que medie una causa justificada.¿ Lo que indudablemente, nos indica que al existir causa que justifique la suspensión o remoción sería plenamente viable la movilidad del funcionario de que se trate. Añade, la disposición comentada que corresponderá a la Junta Directiva de tal institución establecer los requisitos generales para ser funcionario, además de los procedimientos

que deban seguirse en procesos disciplinarios, atendiendo siempre lo dispuesto en el Reglamento Interno de Personal y el Manual de Clasificación de Puestos vigente. Lo que concretamente, se traduce en que, en el despido del servidor público de la Caja de Seguro Social deben cumplirse todos los procedimientos establecidos en la Ley, Reglamento Interno y demás instrumentos jurídicos afines, es decir que para remover funcionarios de la Caja de Seguro Social debe agotarse el procedimiento especial consagrado en el Reglamento de Personal.

Veamos ahora, el texto del artículo 69 del Reglamento Interno de Personal de reciente aprobación, febrero de 1998, artículo cuyo tenor dice:

¿ARTÍCULO 69. Las sanciones disciplinarias son las siguientes:

1. Amonestación verbal en privado, que consiste en un llamado de atención que se hace al servidor público de la cual se dejará constancia en su expediente;
2. Amonestación escrita al servidor público, dejando constancia en su expediente;
3. Suspensión del cargo; definida como la separación temporal del cargo sin derecho a sueldo, de conformidad a las causales contempladas en el presente reglamento. Esta medida podrá adoptarse según la gravedad de la falta.
4. Destitución: Entiéndase por tal, la separación definitiva del cargo por causas establecidas en la Ley o en el presente reglamento.

PARÁGRAFO: Toda sanción disciplinaria será aplicada previa investigación, el análisis de las pruebas y la comprobación de la responsabilidad del servidor público, según lo dispuesto en este Reglamento y en el Cuadro de Aplicación de Sanciones.¿

Como puede observarse, el artículo transcrito alude claramente al orden en que han de aplicarse las sanciones a los funcionarios de la Caja de Seguro Social, contemplando en dicho procedimiento lo establecido por la Ley, el presente Reglamento de Personal y también el Cuadro de Aplicación de Sanciones como es menester.

En relación con lo incluido en el Cuadro de Aplicación de Sanciones, ciertamente en él están debidamente contempladas las faltas y las sanciones aplicables a las mismas, sin embargo, faltaría categorizarlas.

Pese a todo lo anterior, entendemos que la preocupación externada radica en el texto del párrafo final de dicho cuadro que expresamente dice: ¿Las sanciones que aparecen en el presente Cuadro de Aplicación de Sanciones, serán aplicadas dentro del período de doce (12) meses contados a partir de la comisión de la misma por primera vez, y se ejecutará en forma progresiva de acuerdo con lo previsto en los Artículos 143 y 151 y demás concordantes de la Ley #9 del 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, salvo las excepciones que indica el presente reglamento.

A nuestro juicio el espíritu o la intención de este párrafo ha sido señalar un período dentro del cual se aplicarán las sanciones que contempla el Cuadro de Aplicación de Sanciones, destacando que tal aplicabilidad tendrá lugar dentro de los doce (12) meses contados a partir de la comisión de la falta por primera vez, enfatizando a la vez que dicha ejecutoriedad se hará de manera progresiva, es decir, de menor a mayor, tal como indica el Reglamento comentado en plena concordancia con la Ley #9, que establece y regula la Carrera Administrativa de los servidores del Estado.

Así pues, aquellos funcionarios, a quienes les corresponda imponer sanciones por faltas cometidas por el personal a su cargo, deban aplicar las sanciones en el lapso que no exceda los doce (12) meses. Asimismo la norma indica que este plazo es cuando la falta se dé por primera vez. Siendo así, en caso contrario, no siendo la primera vez, no se atendería a dicho plazo.

Por otro lado, entendemos que lo del cumplimiento del plazo de los doce (12) meses, es un deber para el funcionario que tenga que imponer la sanción, mas no significa un beneficio o exención para el funcionario infractor. En otras palabras, no compartimos la tesis de la prescripción o caducidad en la aplicabilidad de la sanción.

Ahora bien, en la práctica, algunas sanciones como la amonestación verbal o escrita y en algunos casos de suspensión, si no se ha sancionado oportunamente, por el transcurso del tiempo pierden su sentido; no obstante, en todo caso esto va a depender de la gravedad de la falta cometida y en consecuencia del desarrollo del expediente. Hay que tener en cuenta que algunas situaciones requieren de un prudencial tiempo, que bien puede extenderse más allá de un año, para la aplicación de una sanción definitiva, como sería el caso de una destitución. Ésta por regla general va precedida por una suspensión del cargo; y mal podría argüirse que porque ha transcurrido más de un (1) año, no se le puede imponer la sanción de destitución.

En conclusión, esta Procuraduría de la Administración es del criterio que la aplicabilidad de las sanciones no tienen término de prescripción, ya que la norma legal pertinente no lo indica; solamente se limita a señalar en que período de tiempo los funcionarios responsables y correspondientes deben imponer las sanciones a los funcionarios infractores, cuando las faltas se cometan por primera vez. Este criterio está fundamentado en el principio que dice ¿que los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que expresamente la Ley determina¿.

En estos términos dejo contestada su pregunta, poniéndome a su disposición en el Departamento de Consultas y Asesoría Jurídica y me suscribo, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.