

1

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
-PLENO-



PANAMÁ, SEIS (6) DE MAYO DE DOS MIL TRECE (2013).

**VISTOS:**

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia conoce de la acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Irving Antonio Maxwell Camargo, en representación de la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL (ANFACSS)**, en contra de los párrafos 1, 5 y 6 del artículo 101-A del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, el cual fuera adicionado por la Resolución No. 40,181-2007—JD del 6 de diciembre de 2007 (publicada en la Gaceta Oficial No. 25,947 del 26 de diciembre de 2007, por la cual se "deroga el párrafo inicial del cuadro de Aplicación de Sanciones del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social y se incorpora el artículo 101-A al referido instrumento normativo".

**I. NORMA LEGAL ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL**

En el escrito de la Acción de inconstitucionalidad, el accionante previa audiencia del representante del Ministerio Público, solicita se declare la inconstitucionalidad de los párrafos primero, quinto y sexto del artículo 101-A del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social.

2

47

\*Artículo 101-A: La aplicación de las sanciones por la comisión de faltas administrativas que aparecen en el Cuadro de Aplicación de Sanciones de este Reglamento, prescribirán en un período de doce (12) meses, contados a partir de la comisión de la falta, pero cuando se trate de hechos punibles, la prescripción correrá a partir de momento en que la administración conozca el hecho.

....  
 No obstante lo anterior, las acciones que ejerza la Caja de Seguro Social para la recuperación de los perjuicios o pérdidas de las que se derive posible afectación económica, no tendrá término de prescripción y podrán ser ejecutadas tan pronto se tenga conocimiento del hecho que cause el perjuicio o pérdida. Las sanciones se ejecutarán en forma progresiva o de acuerdo a la gravedad de la falta se podrá aplicar de manera directa cualquiera de las sanciones contempladas para las reincidencias, incluyendo la destitución conforme lo ordena el Cuadro de Aplicación de Sanciones”.



## II. NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE ADUCEN COMO INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LAS VIOLACIONES.

Señala el accionante que la citada frase del artículo 101 A de la precitada disposición reglamentaria, infringe el artículo 32 de la Constitución, cuyo contenido es el siguiente:

**"ARTICULO 32.** Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria”.

Con relación al concepto de la infracción señala lo siguiente:

“Como podrán advertir los Honorables Magistrados del Pleno de la Corte Suprema de Justicia el artículo 32 de la Carta Magna no persigue otra cosa que el establecimiento de garantías procesales claras a favor de los sujetos a quienes se pretende aplicar la normativa legal, precisamente para evitar situaciones de abuso de poder y la transgresión de los principios fundamentales de Derecho.

Es con base en dicho marco que se postulan principios como los de expresa legalidad, de taxatividad, etc., precisamente por la función garantizadora y sistematizadora de la norma. Es por ello, que todo acuerdo, reglamentario o procedimiento debe ajustarse a los factores legales que lo determinan.

Por ende, la dictación de la Resolución Número 40,181-2007-JD. Por parte de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se incorpora al Reglamento Interno de Personal de dicha institución el artículo 101-A, violenta la norma constitucional contenida en el artículo 32 de la Carta Magna, al no ajustarse al

48

establecimiento de reglas claras de aplicación del referido instrumento sancionador.

Manifiestamos lo anterior, dado que el párrafo 1° del artículo 101A confunde la aplicación de los términos para sancionar infracciones al Reglamento Interno de Personal, con los términos existentes en la normativa penal vigente, específicamente el artículo 93 del Código Penal, que establece los parámetros para que opere el fenómeno de la prescripción, como medio de extinción de las acciones penales y de las penas.

Al señalar el referido párrafo que "... cuando se trate de hechos punibles, la prescripción correrá a partir del momento en que la administración conozca del hecho", no hace más que disponer un elemento de inseguridad en perjuicio de los trabajadores, ya que pretende alargar el término para una simple investigación administrativa, que puede o no derivar en una instrucción sumarial, más allá de lo que establece la propia normativa penal en cuanto a los referidos términos de prescripción.

Si bien es comprensible el interés del Estado de recuperar los perjuicios o pérdidas por afectación a su patrimonio, dicha situación no debe violentar el derecho de los funcionarios a que se investigue su proceder en el ejercicio de la gestión pública, dentro de parámetros legales debidamente establecidos, por lo que la resolución de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social no puede estar por encima de una Ley de la República y pretender estirar el brazo de prosecución administrativa indefinidamente.

Igualmente se violentan las normas que sobre prescripción de acciones contiene el Código Civil.

Por su parte, el párrafo 5° del artículo 101-A violenta en forma similar el debido proceso al establecer un factor de imprescritibilidad peligroso, por vía de señalar que las acciones para la recuperación de los perjuicios o pérdidas de las que se derive posible afectación económica, "**...no tendrán término de prescripción y podrán ser ejecutadas tan pronto se tenga conocimiento del hecho que se cause el perjuicio o pérdida**", significando esto que la Caja de Seguro Social puede perseguir *per secula seculorum* la infracción de faltas administrativas ejecutadas por funcionarios administrativos, más allá de los límites que establece la Ley, en materia penal y civil.

Por último, el párrafo 6° del artículo 101-A establece otro parámetro de inseguridad jurídica total, al romper con el principio de la taxatividad legal, por razón de que no contiene todos los elementos descriptivos de las conductas que acarrearán la aplicación del Cuadro de Sanciones del Reglamento Interno de Personal de forma progresiva o de manera directa, incluida la destitución, por lo que en la praxis se hace imposible la distinción o diferencia entre el comportamiento o la conducta infractora que deriva en una aplicación progresiva del reglamento o aquella que deriva en la aplicación directa de sanciones de máxima gravedad.

Existe por tanto, un aspecto de total discrecionalidad que permite al interprete y executor de la norma dar curso libre a la subjetividad,

49

propiciándose el incurrir en abusos y excesos en la aplicación de las sanciones.

Ello es así, ya que la ambigüedad e imprecisión del referido párrafo 6° del artículo 101-A deriva de la utilización de la vocal "o" como conjunción, allí donde no hay lugar a la elección de situaciones, como es el caso de la infortunada redacción de texto aludido, al expresar que: **"Las sanciones se ejecutarán de forma progresiva o de acuerdo a la gravedad de la falta se podrá aplicar de manera directa cualquier de las sanciones contempladas para las reincidencias, incluyendo la destitución"**.

En otras palabras, el Director General de la Caja de Seguro Social, mediante trámite adelantado por la Dirección Nacional de Personal de dicha Institución, puede decidir a discreción si aplica la tabla de sanciones de forma progresiva o de forma directa, pudiendo incluso llegar al extremo de destituir inmediatamente a un funcionario por la comisión de una falta de gravedad leve.

Somos del criterio de que o es una cosa o la otra, no pueden ser ambas, por lo que estimamos que el párrafo 6° del artículo 101 – A es absolutamente violatorio del debido proceso y en general de toda la normativa administrativa que provee garantías procesales a los funcionarios y establece principios de aplicabilidad de las normas disciplinarias, que como bien se deduce del artículo 32 de la Constitución Nacional, deben estar claramente estipuladas y observando siempre las garantías procesales de los sujetos de derecho.

Es en función de la referida taxatividad que se establecen los principios y se imponen los diques que han de servir de defensa al individuo contra los ímpetus de la autoridad, o los mecanismos para revertir las manipulaciones...

Por ello, estimamos profundamente violentado el principio constitucional del debido proceso por la normativa contenida en el artículo 101-A del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, motivo por el cual impetramos su declaratoria de inconstitucionalidad"

### III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

Admitida la demanda, se corrió en traslado a la Procuraduría General de la Nación, a fin de que emitiera el concepto respectivo, de conformidad con el artículo 2563 del Código Judicial, lo cual llevó a cabo mediante Vista Fiscal N° 7 de 19 de febrero de 2008 (Ver fs.13 a 26).

La jefa del Ministerio Público, empieza manifestando que la redacción del accionante respecto a la infracción del inciso primero de la norma demandada, es imprecisa, ya que señala que el accionante parece hacer énfasis en su libelo de demanda, que la prescripción se contará de acuerdo a la norma demandada desde el momento en que la administración tiene conocimiento que se cometió la falta.

5

Sin embargo, nos dice que no puede ser así, porque la entidad idónea para calificar si existió o no una conducta prohibida por la Ley penal, es la autoridad jurisdiccional conforme al artículo 2219 del Código Judicial.



Igualmente, nos dice que no puede supeditarse el desarrollo del proceso administrativo disciplinario a la calificación judicial, pues ésto ocasionaría una especie de prejudicialidad, tema que ya ha sido debatido ampliamente por la jurisprudencia. Además, la acción que regula el contenido de la norma demandada, es lo referente al proceso administrativo disciplinario, independiente mente a la acción penal, la cual tiene efectos "ex tunc" respecto a la primera.

Lo anterior quiere decir, desde la óptica de la agente del Ministerio Público, que frente a la determinación de la autoridad jurisdiccional de definir si existió un hecho delictivo, esto no impide que ese mismo acto sea tratado como una falta y sea investigada por la autoridad administrativa, para aplicar la sanción correspondiente a esta esfera (contenido que posee el primer párrafo de la norma demandada).

Para la segunda parte, hace referencia a la interrupción de la prescripción y cita el fallo de 22 de febrero de 2000. Además, nos dice que la prescripción se extiende a todas las ramas del Derecho, hasta el proceso administrativo disciplinario, y las acciones que lleve a cabo la Administración para resarcirse los daños ocasionados por la falta cometida.

Aunado a lo anterior, nos dice que son varios los ejemplos que existen respecto a la interrupción de la prescripción, pero tratándose de la paralización del plazo, esto no representa una vulneración a derechos fundamentales del funcionario investigado. Pues, a su juicio esto puede que esté lejos del control de la Administración, como es el caso de la rebeldía penal, lo que su vez es aplicable a la última parte del inciso primero de la norma acusada.

Con relación al quinto párrafo, la citada funcionaria manifiesta que sí considera que se infringe el debido proceso, ya que no está de acuerdo que una norma contenga la imprescritibilidad de la acción, en este caso para la recuperación de las pérdidas que sufra la administración, puesto que, esto conculca la mencionada garantía, porque toda acción de este tipo debe prescribir.

6

Con respecto a la infracción del párrafo 6, nos dice que el mismo contiene márgenes de discrecionalidad respecto al operario de la administración de la Caja de Seguro Social, quien ejercerá la dirección del proceso disciplinario, aspecto de reincidencia, donde se podrá de según la norma demandada aplicar de acuerdo a la gravedad de la falta, cualquier sanción de reincidencia e inclusive la detención.

Aunado a lo anterior, nos trae a colación lo expresado por el autor colombiano Sánchez Herrera, para referirse a las conductas que son tipificadas en el derecho disciplinario y que no está definido en forma precisa en la Ley, por lo que es necesario la utilización de otros tipos, que se encuentran en otras normas. Esto quiere decir, que esto se da en virtud de la facultad sancionadora de la administración, orientada a la protección de su organización y funcionamiento.

Trae a colación la distinción que la jurisprudencia a hecho del Derecho Penal y el Derecho Administrativo Disciplinario, específicamente en la Sentencia de 30 de noviembre de 1995, dictada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. También, señala que si bien todo proceso penal lleva a cabo la exigencia del cumplimiento de principios, tales como "nullum crimen nulla poena sine lege", esto no implica que estos principios sean extensibles al proceso Administrativo Disciplinario.

Finalmente, dice que lo anterior al aplicarse en función del acuerdo Aplicaciones de Sanciones del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, es procedente que aplique un funcionario directamente la máxima sanción, en caso de reincidencia, lo cual podría interpretarse como un quebrantamiento de la Ley, pero no es así, ya que el párrafo 6, no es contrario al Debido Proceso.

#### IV. FASE DE ALEGACIONES

Dentro de esta etapa procesal compareció en término el Licenciado Oscar Arce Fong, en representación del Licenciado Rene Luciani L., quien actúa en su calidad de Director General y Representante Legal de la Caja de Seguro Social, con el escrito visible de foja 36 a 43 del dossier.

Empieza manifestando el apoderado judicial del tercero interesado, que la norma no es contraria a la Constitución, porque la misma no propone una autoridad diferente que se encargue de sancionar o investigar a los funcionarios

7

52

públicos por conductas tipificadas en el Reglamento Interno. Al mismo tiempo, manifiesta que la norma demandada, no impide que las partes sean encuestadas, que exista dilaciones o imparcialidad.

Acerca del término de prescripción que contiene la norma demandada, hace mención al criterio vertido por el Pleno y por la Sala Tercera, porque el proponente señala que de acuerdo a la norma demandada el mismo, es de 12 meses, específicamente para aplicarle las sanciones al funcionario público; así como el criterio del proponente respecto a la imprescriptibilidad de la sanción disciplinaria, en los casos que se cometan delitos comunes.

Ante lo expuesto en párrafo que antecede, el tercero interesado señala que esto no es cierto, pues las sanciones no es que son imprescriptibles, más bien cuando se trata de hechos punibles, la prescripción comienza a correr desde que la administración tiene conocimiento del hecho. Esto es así, según él porque la investigación administrativa va separada de la acción penal.

Respecto al párrafo 5, opina que el mismo no es contrario al artículo 32 de la Constitución, ya que este último lo que contiene es la garantía del debido proceso, y el proceso disciplinario como tal cumple con esto.

Igualmente, señala que el referido párrafo 5, no va más allá de lo que establece la norma penal y civil sobre el tema en comento, por lo tanto no infringe la Constitución, más cuando las sanciones administrativas son independientes a éstas. De tal forma, que solicitar una inconstitucionalidad sobre una norma, basados en infracciones de normas del Código Civil y Penal, no es procedente, puesto que, no le corresponde a esta jurisdicción el examen del mismo, ya que debe hacerse por medio de una demanda de ilegalidad.

Por último, comenta la infracción al citado párrafo 6, donde dice que no es cierto que el contenido de éste, cree inseguridad jurídica, porque de él se derive una absoluta discrecionalidad en cuanto a la aplicación de las sanciones. Además, opina que los artículos 103 y 104 de la citada resolución de personal, contienen circunstancias agravantes y atenuantes que pueden aplicarse al procesarse a un funcionario público por la comisión de determinada causa.

8



## V. CONSIDERACIONES DEL PLENO

Luego de cumplir con los trámites procesales, le corresponde a esta Máxima Corporación de Justicia, pronunciarse sobre el fondo de este negocio constitucional. Por tal razón, el Pleno se encamina a decidir la presente controversia, instaurando una confrontación de la norma acusada con cualquier precepto constitucional que pueda ser infringido por la norma infractora, atendiendo a lo que establece el principio dispositivo atenuado recogido en el artículo 2566 del Código Judicial, que rige en materia de justicia constitucional adjetiva.

Básicamente los argumentos utilizados por el censor constitucional van dirigidos a establecer la infracción de la norma acusada contra la garantía del debido proceso, misma que se encuentra inmersa en el artículo 32 de la Constitución Nacional, y cuyo contenido ha sido ampliamente comentado por la doctrina y la jurisprudencia de esta Máxima Corporación de Justicia.

Veamos el contenido del primer inciso que se aduce como infractor de la norma constitucional, que establece lo siguiente: *“La aplicación de las sanciones por la comisión de faltas administrativas que aparecen en el cuadro de Aplicación de Sanciones de este Reglamento, prescribirán en un periodo de doce (12) meses, contados a partir de la comisión de la falta, pero cuando se trate de hechos punibles, la prescripción correrá a partir del momento en que la administración conozca el hecho.”*

De allí, que el accionante opina que el precitado inciso al igual que los dos restantes, son infractores del debido proceso, de forma directa por comisión, ya que al verse inmerso los funcionarios de la citada institución pública, en procesos administrativos disciplinarios, se pueden pasar por alto principios básicos, como el de legalidad y taxatividad. Por tal razón, opina que el inciso primero trastoca los parámetros de prescripción de la acción penal, al tratarse de la ejecución de una conducta tipificada en la Ley penal, pues el término de prescripción comenzara a correr desde que la administración tenga conocimiento de ella.

Antes de entrar a opinar respecto a la infracción aducida, es necesario manifestar que en efecto, la conducta que lleve a cabo un funcionario público, puede acarrear una responsabilidad administrativa, la cual se divide en dos



9

especies, (material o civil, y la disciplinaria). De ahí, que una distinción tradicional en la responsabilidad del funcionario, se enfoca en tres tipos de responsabilidades (civil, penal y administrativa). Al tratarse de responsabilidad civil, es necesario ubicarnos dentro del plano patrimonial o pecuniario, la penal es de tipo punitivo, y la tercera es la administrativa, que no es más que la de tipo disciplinario.

Siendo así, coincide el Pleno con la Procuradora, al señalar que el tema gira entorno al derecho administrativo disciplinario, el cual surge por el vínculo jurídico existente entre el Estado (de aquí en adelante la Administración) y el funcionario o empleado público, siendo el primero el que establece las pautas sobre las cuales debe regir la conducta del funcionario en ejercicio de sus funciones, pero esto no termina aquí, porque la conducta privada del mismo puede accionar la facultad disciplinaria de la Administración y a su vez activar la jurisdicción penal.

Entonces, tal como manifiesta la agente del Ministerio Público, la disconformidad del accionante con el citado inciso, radica en los criterios de prescripción que contiene el mismo, los cuales dependerán de aquellas que se encuentren dentro del cuadro de Aplicación de Sanciones y las conductas que constituyan tipos penales.

No obstante, a pesar que el demandante impugna la totalidad del inciso primero, no encuentra que la primera parte del mismo sea contraria a la garantía del debido proceso, o de otra disposición constitucional, porque al establecerse un término de prescripción para la aplicación de una sanción por la realización de una conducta prohibida por el reglamento interno de una institución, no es contrario a las garantías fundamentales que posee cualquier funcionario público sometido a un proceso administrativo disciplinario.

De igual forma, el Pleno considera que la segunda parte del presente inciso, tampoco infringe la garantía del debido proceso, ni ninguna otra disposición constitucional, pero cree necesario llevar a cabo un examen más extenso y por ende, un mayor pronunciamiento. Precisamente, éste establece que al enmarcarse la conducta del funcionario público en determinado hecho punible, la prescripción debe contarse a partir del momento en que la Administración tiene conocimiento, situación que a juicio del accionante es contrario al debido proceso.

En tal sentido hay que tener en cuenta, que al referimos a la prescripción de la acción desde el punto de vista del derecho penal, la misma constituye un "instituto... de naturaleza procesal, porque la acción es un presupuesto procesal, esto es, un elemento indispensable para que se trabé la relación jurídico-procesal, de manera que en su debida oportunidad se pueda proferir una sentencia que resuelva la situación planteada en el proceso. De ahí que si la acción prescribe, se extingue la posibilidad de obtener un pronunciamiento que decida la litis, es decir, aparecen impedimento de índole procesal que obstaculiza la prosecución del proceso, cerrándose en consecuencia toda posibilidad para que se expida un fallo de fondo" (Sala Penal 30 de diciembre de 1997).

Para Gonzalo Yuseff Sotomayor la prescripción es: "la cesación de la potestad punitiva del Estado, al transcurrir un período de tiempo fijado por la ley. Transcurrido ese lapso se extingue el derecho del Estado a imponer sanción". (Gonzalo Yuseff Sotomayor. "La Prescripción Penal". Segunda Edición. Editorial Jurídica de Chile. pag. 10)

Identificado el concepto de la prescripción de la acción penal, desde el punto de vista de la doctrina y la jurisprudencia, podemos deducir, que su inclusión dentro de la norma demandada no posee necesariamente la misma aplicación que se le da en el derecho penal, ya que el fin de la Administración sigue siendo su utilización dentro del proceso disciplinario, que emprende una vez tiene conocimiento de la ejecución de un supuesto acto delictivo por parte de un funcionario público. De igual forma, puede darse que la Administración conozca inmediatamente de la supuesta conducta delictiva o no, ya que la conducta del funcionario puede que se realice en ejercicio de sus funciones o dentro de su vida privada, lo que en definitiva no necesariamente traería consigo que la Administración conozca de inmediato de la comisión del supuesto hecho punible.

Por tanto, el poder disciplinario no sólo se circunscribe a la función que deba ejercer el funcionario público dentro del cargo, pues esto también abarca la conducta del mismo en su vida privada, la cual al ser contraria a la moral, a las buenas costumbres y a las normas penales impuestas por el Estado, en efecto también acarrea una sanción disciplinaria paralela a la que los tribunales jurisdiccionales, cuyo procedimiento es autónomo, por lo que pueden ser tramitados ambos procesos paralelamente (penal y disciplinario), como bien afirma la agente del Ministerio Público. Asimismo, lo anterior sucede porque frente a estos hechos la administración, no puede permanecer impasible, pero puede

que no se entere inmediatamente, lo que traería consigo en caso de que la prescripción de la acción se comenzara a contar a partir de la ejecución del hecho, que desde la esfera disciplinaria el funcionario pueda quedar exento de su responsabilidad.



Además, a pesar que se consideró que la responsabilidad disciplinaria es similar a la penal, esto no es así, ya que la primera por su naturaleza y efecto, a pesar de tener cierto carácter penal, como vendría a ser la prescripción de la acción, que prácticamente está inmersa en todas las áreas del derecho, por su carácter procesal; ésta difiere de la penal, en que ella se desenvuelve en las relaciones entre el funcionario y la Administración, basado en un régimen de jerarquía, así el Tribunal competente es distinto, pues las penas disciplinarias son impuestas por el superior jerárquico, mientras que en el derecho penal la autoridad jurisdiccional es la que la impone.

Veamos lo que la jurisprudencia ha señalado sobre el proceso disciplinario, penal y civil:

"En efecto, conforme lo expuesto en la porción transcrita, el proceso disciplinario es de naturaleza distinta al penal o civil, por lo que su naturaleza es la que determina el tipo de procedimiento a utilizar, para dirimir el litigio". Magistrado Ponente: José A. Troyano. Fallo de 31 de enero de 2000.

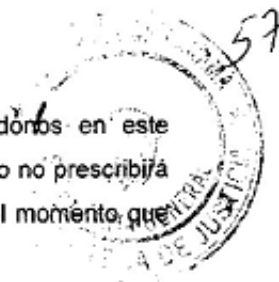
Respecto a la infracción del inciso quinto, cuyo contenido es el siguiente: *"No obstante lo anterior, las acciones que ejerza la Caja de Seguro Social para la recuperación de los perjuicios o pérdidas de las que se derive no tendrá término de prescripción y podrán ser ejecutadas tan pronto tenga conocimiento del hecho que cause el perjuicio o pérdida"*.

Lo anterior a juicio del proponente impone una especie de imprescriptibilidad, para las acciones que pueda ejercer la Administración en caso de pérdidas o perjuicios causados por la mala actuación de determinado funcionario.

Ahora bien, de la lectura del precitado inciso, podemos colegir que el mismo se refiere a las acciones que tome la Caja de Seguro Social, para recuperar los perjuicios o pérdidas producidas por las actuaciones de sus subalternos. Recordemos que ya hemos hecho mención en párrafos anteriores, a los tres tipos de responsabilidades que acarrea las faltas o hechos punibles que cometan los

12

funcionarios públicos (civil, penal y administrativa), encontrándose en este momento ante la civil o patrimonial, la cual según el presente inciso no prescribirá las acciones que ejerza la Institución, y podrá ejercerlas desde el momento que tenga conocimiento del hecho.



De igual forma, no se trata de la sanción disciplinaria que la administración le imponga al funcionario, o la pena que acarrea la responsabilidad penal, por la comisión de hecho delictivo, sino las acciones que se ejerza para recuperar los perjuicios pecuniarios que sufra la administración por el mal proceder de sus funcionarios en ejercicio de sus funciones, daños que podrían afectar pecuniariamente tanto a la Administración, como a los administrados.

Recordemos que las actuaciones de los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, al no apegarse a las disposiciones reglamentarias pueden ocasionar perjuicios para la administración y para los administrados, y que en este último supuesto traería consigo una responsabilidad civil del Estado, de acuerdo al artículo 1646 del Código Civil y cuyo contenido es el siguiente:

"El Estado, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio son responsables cuando el daño es causado por conducto del funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada, dentro del ejercicio de sus funciones."

Ante esto, debemos manifestar que no coincidimos con la posición del Ministerio Público, pues no puede existir infracción a la norma contenida en el artículo 32 de la Constitución, por parte del citado párrafo, ya que tal como lo ha descrito tanto la doctrina, como la jurisprudencia la garantía del debido proceso tiene el siguiente contenido:

"una institución instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso -legalmente establecido y que se desarrolle sin dilaciones injustificadas- oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos". (HOYOS, Arturo. *El Debido Proceso*, Edit. Temis, S.A., Bogotá, 1996, pág. 54).

De ahí, que establecerse en el quinto párrafo de la precitada norma, que no prescribe las acciones que ejerza la Caja de Seguro Social, para recuperar los perjuicios causados por el mal proceder de sus funcionarios, es contrario al debido proceso, no es compartida esta tesis por el Pleno. Pues bien, dentro del contenido de dicha garantía, no se encuentra la obligación que se establezcan términos de prescripción para cualquier tipo de acción, porque lo que el Constituyente busca es garantizarle entre otras cosas a las partes que puedan debatir su posición dentro del proceso, que exista pronunciamiento respecto a éstas, y que se cumpla dentro del proceso con las reglas de procedimiento que están previstas en el ordenamiento jurídico asignado a dicho proceso, las cuales normalmente son establecidas mediante Ley, dejando así a un lado la posibilidad que el juzgador o quien dirija el proceso, utilice un procedimiento distinto al que se ha destinado para determinado proceso.

Ahora bien, esta Sala Plena, considera que el contenido del párrafo comentado, si es contrario a otro precepto constitucional, que no es más que el artículo 292 de la Constitución, cuyo contenido es el siguiente:

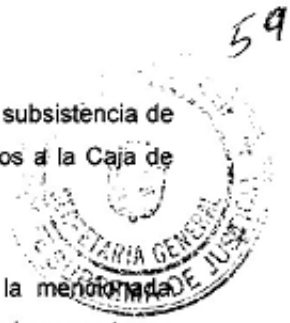
**"No habrá bienes que no sean de libre enajenación ni obligaciones irredimibles, salvo lo dispuesto en los artículos 62 y 127. Sin embargo, valdrán hasta un término máximo de veinte años las limitaciones temporales al derecho de enajenar y las condiciones o modalidades que suspendan o retarden la redención de las obligaciones". (Las negritas son de la Corte)**

La precitada norma, dentro de su contenido es clara al establecer expresamente la prohibición de las obligaciones irredimibles, que no son más que aquellas que no tienen vencimiento, es decir, no tienen fecha fija de amortización o vencimiento. Además, la misma norma establece un término tope o máximo de duración de las obligaciones (veinte años).

De tal forma, que al establecer el párrafo demandado, que tratándose de las acciones que ejerza la Caja de Seguro Social, para recuperar los perjuicios causados derivadas de las afectaciones causadas, no tendrá término de prescripción, contraría el contenido del citado precepto constitucional.

Lo anterior es así, por ser la prescripción una forma de extinción de la acción, por el transcurso del tiempo y sin llegar a ejercerla. Además, ésta última que a su vez está ligada estrechamente con la obligación, ya que a través de ella se hace efectiva la exigencia de la misma, no puede establecerse la

imprescriptibilidad de la acción, porque naturalmente incide en la subsistencia de la obligación, en este caso la que surge de los perjuicios causados a la Caja de Seguro Social, por las malas actuaciones de sus funcionarios.



Por consiguiente, a juicio del Pleno, no es acorde con la mencionada disposición constitucional, que se establezca que la acción en el supuesto ya mencionado, no prescribe; por tanto, de esa forma se deja al funcionario sometido eternamente a la voluntad de la administración, quien podría en cualquier momento ejercer absolutamente el derecho de acción sobre el mismo, sin importar cuanto tiempo transcurra desde el momento en que conozca del hecho hasta que decida accionar en contra de éste.

Es decir, el Pleno coincide con lo expresado por la Procuradora y el accionante, al opinar que no puede la disposición reglamentaria establecer la imprescriptibilidad de la acción, pero no desde el contenido del debido proceso, sino por lo establecido en el artículo 292 de la Constitución, porque dejaría indefinidamente la obligación que tendría el funcionario que cause con su actuación perjuicios económicos a la mencionada institución estatal.

Entremos a examinar la aducida infracción del párrafo No.6, cuyo contenido es el siguiente: *“Las sanciones se ejecutarán de forma progresiva de acuerdo a la gravedad de la falta se podrá aplicar de manera directa cualquiera de las sanciones contempladas para las reincidencias, incluyendo la destitución”*.

A juicio del demandante, el precitado párrafo contiene una total inseguridad jurídica al romper con el principio de la taxatividad legal, lo que a su juicio se traduce en abusos de la Administración, porque existen márgenes de discrecionalidad al momento de imponerse una sanción.

Ahora bien, esta Máxima Corporación de Justicia, vuelve a compartir el criterio expuesto por la representante del Ministerio Público, quien opina que el citado párrafo no es infractor del precepto constitucional aducido, ya que la propia naturaleza del proceso administrativo disciplinario, es diferente al proceso penal, donde rigen principios rectores, como el de *“nullum crimen nulla poena sine lege”*. Esto quiere decir, que a pesar que el proceso disciplinario tiene que ceñirse al debido proceso, no lo hace similar al proceso penal, puesto que, así lo ha establecido tanto la doctrina, como la jurisprudencia patria, porque su naturaleza

va encaminada de alguna manera para protección de los intereses de la Administración.

Por consiguiente, es claro que desde el punto de vista de la doctrina el proceso administrativo disciplinario, dentro de su normativa, es permitido que se incluya cierto contenido que conlleve parámetros de discrecionalidad al momento de imponer sanción. Así, que el superior jerárquico puede utilizar al momento de sancionar progresivamente las sanciones, o en su defecto atendiendo a la gravedad de la falta, sin que medie reincidencia las sanciones atribuidas a ésta, de forma directa, dentro de la cual se incluye la destitución.

Precisamente, la discrecionalidad que posee las normas que rigen el proceso administrativo disciplinario desde el punto de vista de la jurisprudencia y la doctrina, no podría ser aplicada al proceso penal, donde como bien señala la Procurador General de la Nación, desde la misma base constitucional, en éste último rigen principios y garantías en pro de las personas sometidas a él.

Lo anterior, no quiere decir que el derecho administrativo sancionador no esté sometida a las garantías constitucionales de todo ciudadano, pues dentro de ella vemos la obligación de apegarse al debido proceso, pero sin dejar al lado que su fin, es el ejercicio del poder punitivo del Estado Democrático, por la relación jurídica que existe entre ella y sus funcionarios.

Luego de exponer las consideraciones que anteceden, el Pleno llega a colegir que sólo el quinto párrafo del artículo 101A del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, es inconstitucional.

Por lo que antecede, la **CORTE SUPREMA, PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA:**

1. **QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** los párrafos primero y sexto del artículo 101A del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social.
2. **QUE ES INCONSTITUCIONAL** el párrafo quinto del artículo 101A del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social.

Notifíquese y publíquese.

*Eduardo Jiménez C*  
 MAGDO. JOSÉ F. AYU PRADO CANALS

*Víctor L. Benavides P*  
 MAGDO. VÍCTOR L. BENAVIDES P.

*Hernán A. de León*  
 MAGDO. HERNÁN A. DE LEÓN

*Harry A. Díaz*  
 MAGDO. HARRY A. DÍAZ  
*Con sufragio de voto*

*Efrén C. Tello C.*  
 MAGDO. EFRÉN C. TELLO C.

*Luis Mario Carrasco*  
 MAGDO. LUIS MARIO CARRASCO

*Harley J. Mitchell*  
 MAGDO. HARLEY J. MITCHELL

*Alejandro Moncada Luna*  
 MAGDO. ALEJANDRO MONCADA LUNA

*Oyden Ortega D.*  
 MAGDO. OYDÉN ORTEGA D.

*Ys Y. Yuen*  
 LCDA. YANIXSA Y. YUEN  
 SECRETARIA GENERAL

COPIA QUE ES FIEL COPIA  
 DE SU ORIGINAL

Panamá, 31 de Marzo de 2014

*Ys Y. Yuen*  
 LICDA. YANIXSA Y. YUEN  
 Secretaria General  
 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



1 61

Entrada N° 262-08  
Magistrado Ponente: José Ayu Prado

Acción de Inconstitucionalidad presentada por el licenciado Irving Antonio Maxwell Camargo, en representación de la Asociación Nacional de Funcionarios Administrativos de la Caja de Seguro Social (ANFACSS).

### SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HARRY A. DÍAZ

Con el debido respeto, no comparto la decisión adoptada por la mayoría de los que componen el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la Acción de Inconstitucionalidad presentada por el licenciado **Irving Antonio Maxwell Camargo**, en representación de la **Asociación Nacional de Funcionarios Administrativos de la Caja de Seguro Social (ANFACSS)**.

Sostengo lo anterior al estimar que el artículo 101-A del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social no es inconstitucional, pues hay precedentes legales que no aplican término de prescripción, como lo son los delitos de Lesa Humanidad.

La protección del Patrimonio del Estado como base del bienestar nacional puede y debe ser asegurado; y es precisamente la intención que procura obtener el párrafo quinto del artículo 101-A del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social.

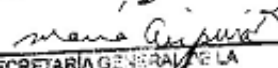
Por ende respetuosamente debo disentir del proyecto para acotar que no es Inconstitucional el párrafo quinto del citado artículo 101-A del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social.

  
Mag. Harry A. Díaz

  
Licda. Yanixsa Yuen  
Secretaria General

LO ANTERIOR ES FEEL COPIA  
DE SU ORIGINAL

Panamá, 31 de marzo de 2014

  
SECRETARIA GENERAL DE LA  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Licda. Maria Aizprua R.  
Oficial Mayor IV  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA