

REPÚBLICA DE PANAMÁ
AUTORIDAD NACIONAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO
A LA INFORMACIÓN

RESOLUCIÓN N° ANTAI/AL/191-2021. Panamá, cuatro (4) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

**LA DIRECTORA GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL
DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION**

En uso de sus facultades legales y considerando,

Que conoce esta Autoridad del proceso administrativo iniciado de oficio, por presuntas irregularidades administrativas que afecten la buena marcha del servicio público o posibles infracciones a lo dispuesto en el Código Uniforme de Ética de los servidores públicos, relacionadas con el video publicado en diversos medios de comunicación y redes sociales sobre un incidente de violencia entre un servidor público del equipo de seguridad de la Policlínica "Dr. [REDACTED]" de la Caja de Seguro Social.

Que el numeral 6 del artículo 6 de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013, por la cual se crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), dispone que la Autoridad tiene entre sus atribuciones, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la Ley de Transparencia, gobiernos abiertos, acceso a la información y otras iniciativas afines a la prevención previstas en convenciones, tratados, programas, convenios y cualquier otro acuerdo internacional o nacional en materia contra la corrupción y en pro de la transparencia gubernamental.

Que el numeral 10 del artículo 6 de dicha excerta legal, faculta a esta Autoridad a examinar de oficio o por denuncia pública la gestión administrativa en los diversos entes estatales, a fin de identificar hechos que contraríen dicha normativa, por incurrir en conductas que afecten la buena marcha del servicio público y causen erogaciones innecesarias al erario.

Que en concordancia con lo anterior, el numeral 24 del referido artículo 6 de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013, establece que esta Autoridad tiene la atribución de atender los reclamos, quejas y situaciones que afecten la transparencia, la ética y lucha contra la corrupción, y promover ante la institución respectiva que se

subsanan las condiciones que impidan a las personas el pleno ejercicio de sus derechos.

ANTECEDENTES:

En medios de comunicación social se publicó un video en que se aprecia un incidente de violencia entre un servidor público del equipo de seguridad de la Caja de Seguro Social y un ciudadano y, posteriormente, se publicó el Comunicado N° 2 de 21 de diciembre de 2020, proferido por la Policlínica "Dr. [REDACTED]" mediante el cual informan que han decidido abrir un proceso de investigación de los hechos y mientras el mismo concluye, se ordenó la separación del funcionario involucrado (f. 5).

En este contexto, mediante Resolución de 22 de diciembre de 2020, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información dispuso iniciar de oficio la investigación administrativa que nos ocupa y, a través de la Nota No. ANTAI/OAL-316-2020 de 22 de diciembre de 2020, se solicitó a la Caja de Seguro Social la siguiente información:

- Los nombres de los servidores públicos del equipo de seguridad de la Caja de Seguro Social identificados en el video publicado en medios de comunicación social y redes sociales, en que se aprecia un incidente violento con un ciudadano; indicar la policlínica en que laboran y remitir copias autenticadas de sus resoluciones de nombramiento y actas de toma de posesión.
- ¿Qué acciones ha llevado a cabo la Caja de Seguro Social respecto al hecho precitado?. Favor, remitir copias autenticadas de toda la documentación relacionada con dicho caso (f. 8).

En respuesta, mediante la Nota N° ADENL-DENRH-N-60-2021 de 18 de enero de 2021, el Director Ejecutivo Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social informó que el incidente señalado ocurrió en la Policlínica Dr. [REDACTED] de Arraiján, Provincia de Panamá Oeste, unidad ejecutora de la Caja de Seguro Social y participaron los servidores públicos de dicha institución: [REDACTED] [REDACTED], con cédula de identidad personal N° [REDACTED] y [REDACTED] con cédula de identidad personal N° [REDACTED]

Igualmente, manifestaron que mediante la Providencia N° ICySdeA-P-001-2021 de 4 de enero de 2021, se ordenó iniciar las investigaciones de rigor, y el proceso disciplinario, que se encontraba en ese momento en la fase investigativa, se efectuaba dentro de los límites del debido proceso y con facultad en lo determinado en la Ley Orgánica y el Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, en la Ley 38 de 2000 y en los procedimientos establecidos para cada tema (fs. 9 y 10).

Con la referida Nota, fueron remitidos formularios de acción de personal en que constan los nombramientos del señor [REDACTED] con cédula de identidad personal [REDACTED] en el cargo de guardián, mediante Resolución 7157-96 de 8 de agosto de 1996 (fs. 13 y 14); y del señor [REDACTED] con cédula de identidad personal [REDACTED] en el cargo de guardián, mediante la Resolución 2988-83 de 18 de agosto de 1983 (fs. 15 y 16).

Posteriormente, en atención a la respuesta suministrada por la Caja de Seguro Social a través de la nota previamente descrita, esta Autoridad, mediante la Nota N° ANTAI/OAL-054-2021 de 8 de marzo de 2021, solicitó copias autenticadas de todo lo actuado en el proceso disciplinario iniciado con la Providencia N° ICySdeA-P-001-2021 de 18 de enero de 2021, a los servidores públicos [REDACTED], con cédula de identidad personal N° [REDACTED] y [REDACTED] con cédula N° [REDACTED] (f. 17).

En consecuencia, a través de la Nota N° ADENL-DENRH-N-0349-2021 de 24 de marzo de 2021, suscrita por el Director Ejecutivo Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, remitió copias autenticadas del expediente disciplinario llevado a cabo al servidor público [REDACTED], resultado de la situación suscitada con el señor [REDACTED] (f.18).

En este contexto, consta en el expediente la copia autenticada de la Resolución Número 1293-2021 de 11 de marzo de 2021, mediante la cual el Director Ejecutivo Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, en ejercicio de las facultades delegadas por el Director General, a través de la Resolución No. 1758-2019-D.G. de 9 de octubre de 2019, resolvió suspender por el término de dos (2) días, sin derecho a sueldo, al servidor público [REDACTED] (fs. 70 y 71).

DECISIÓN DE ESTA AUTORIDAD:

A fin de dar cumplimiento con lo dispuesto en el numeral 31 del artículo 6, de la Ley No. 33 de 2013, esta Autoridad se avoca a emitir la Resolución respectiva en la presente investigación, procediendo a evaluar los elementos materiales del proceso que nos ocupa, a fin de determinar, si se ha incurrido en presuntas irregularidades administrativas o posibles violaciones al Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, conforme a las reglas de la sana crítica, en acatamiento de lo que al efecto dispone el artículo 145 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.

En este contexto, hemos de analizar los hechos en investigación, destacando, en primer lugar, que esta Autoridad, como ente rector en materia de ética y prevención contra la corrupción a nivel gubernamental, tiene entre sus objetivos, establecidos en los numerales 3 y 4 del artículo 4 de la Ley No. 33 de 2013, promover una gestión

pública transparente, eficiente y eficaz en las instituciones y contribuir a que la Administración Pública se ejecute en un marco de legalidad e integridad.

En tal sentido, el artículo 140 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, dispone que sirven como pruebas los documentos, el testimonio, la inspección oficial, las acciones exhibitorias, los dictámenes periciales, los informes, los indicios, los medios científicos, las fotocopias o las reproducciones mecánicas y los documentos enviados mediante facsímil y cualquier otro elemento racional que sirva a la formación de la convicción del funcionario, siempre que no estén expresamente prohibidos por la ley ni sean contrarios a la moral o al orden público. Por lo cual resulta innegable que las probanzas obrantes en el proceso resultan conducentes e idóneas conforme a los hechos materia de la investigación para probar la inexistencia de los extremos investigados.

Con las constancias probatorias presentes en el infolio, se ha acreditado que el día 20 de diciembre de 2020 se suscitó un hecho de violencia en el Cuarto de Urgencias de la Policlínica de Arraiján de la Caja de Seguro Social, respecto al cual se publicó un video en redes sociales y medios de comunicación, en que se puede observar que un miembro del equipo de seguridad de la referida policlínica, posteriormente identificado como [REDACTED] con cédula de identidad personal N° [REDACTED] servidor público que ocupa el cargo de [REDACTED], golpeó en la cara con la mano abierta y con una varilla de seguridad, en las piernas, a un usuario identificado como [REDACTED] con cédula de identidad personal [REDACTED]

Igualmente, consta en el expediente que la Caja de Seguro Social realizó una investigación dentro del proceso disciplinario iniciado mediante la Resolución ICySdeA-P-001-2021 de 4 de enero de 2021, con la finalidad de *“recabar las pruebas necesarias que permitan demostrar la supuesta conducta infractora de las normas del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social y de ser necesario, aplicar las sanciones que en derecho correspondan”* (f. 38).

En el referido proceso disciplinario se profirió la Resolución Número 1293-2021 de 11 de marzo de 2021, en la cual se concluyó que *“el servidor público [REDACTED] es responsable de transgredir el artículo 20, numerales 12, 13, 21 y 22; igualmente, no atendió los Principios que conforman el Código Uniforme de Ética, tales como artículos 6, 8, 10, 11, 15, 16, 17, 30, 33 y 34, por lo que dicha conducta amerita ser sancionada conforme a lo establecido en el Artículo 136, del Reglamento Interno de Personal...”* (f. 71).

Por consiguiente, en la referida Resolución, suscrita por el Director Ejecutivo Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, en ejercicio de las

facultades que le han sido delegadas por el Director General de dicha entidad, se resolvió **suspender** por el término de dos (2) días, sin derecho a sueldo, al servidor público [REDACTED], con cédula de identidad personal N° [REDACTED] del cargo de [REDACTED] (fs. 70 a 71).

Realizado un análisis de las constancias procesales que constan en el expediente contentivo de la presente investigación administrativa iniciada de oficio, es oportuno destacar que el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central, dictado mediante el Decreto Ejecutivo N° 246 de 15 de diciembre de 2004, cuyas disposiciones son de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios o servidores públicos, sin perjuicio de su nivel jerárquico, que presten servicios en las diferentes instituciones del gobierno central, entidades autónomas o semiautónomas, así como empresas y sociedades con participación estatal mayoritaria, en materia de sanciones, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 44: SANCIONES. El servidor público que incurra en la violación de las disposiciones del presente decreto, en atención a la gravedad de la falta cometida, será sancionado administrativamente con amonestación verbal, amonestación escrita, suspensión del cargo o destitución.

ARTÍCULO 45: PROCEDIMIENTO. En caso de violaciones al presente Código Uniforme de Ética los responsables, de cada entidad, de oficio o a requerimiento de parte interesada, deben instruir el procedimiento administrativo correspondiente, de conformidad con las disposiciones contenidas en el Título VII de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994; sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales derivadas de la infracción. En caso de determinarse la existencia de un hecho punible contra la Administración Pública, el responsable de la entidad deberá poner el hecho en conocimiento de la autoridad competente” (el subrayado es nuestro).

De manera tal que, conforme al Código Uniforme de Ética de los servidores públicos, ante posibles violaciones de lo dispuesto en el mismo, corresponde a cada entidad instruir el procedimiento administrativo correspondiente, en atención a lo cual tienen la competencia para imponer las sanciones a que haya lugar, tal como se ha evidenciado que ocurrió en el proceso que nos ocupa.

En este contexto, el artículo 154 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, establece lo siguiente:

“**Artículo 154.** *La resolución que decida una instancia o un recurso, decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente, que sean indispensables para emitir una decisión legalmente apropiada” (el subrayado es nuestro).*

Por tanto, al haber la Caja de Seguro Social instruido el proceso disciplinario correspondiente frente a los hechos que dieron origen a la investigación administrativa iniciada de oficio por esta Autoridad, el cual concluyó con la imposición de una sanción, el proceso que nos ocupa deviene sin objeto, produciéndose la figura procesal conocida como sustracción de materia, definida a nivel doctrinal por el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española, como “desaparición de los supuestos fácticos o jurídicos que sustentan una acción jurisdiccional o administrativa, lo que impide al juez pronunciarse sobre el mérito de lo pedido” (dpej.rae.es).

Igualmente, el autor [REDACTED], citado por el doctor [REDACTED] en su obra Estudios Procesales, explica que “para que se produzca la sustracción de materia, es menester que concurren una serie de elementos, tales como: la existencia de un proceso; que el objeto del proceso exista al momento de constituirse la relación procesal; que con posterioridad a la constitución de la relación procesal el objeto desaparezca; que esa desaparición ocurra antes de dictar sentencia; que no se trate de una simple transformación del objeto litigioso sino una verdadera desaparición que motive la extinción de la pretensión” (FÁBREGA, Jorge; Estudios Procesales, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1998, Tomo II, pág. 1195).

Asimismo, el fenómeno jurídico de la Sustracción de Materia ha sido ampliamente reconocido en la jurisprudencia, en los siguientes términos:

“Sobre este tema, consideramos de importancia destacar lo expresado por el Magistrado Edgardo Molino Mola en Fallo de 12 de diciembre de 1994: La naturaleza jurídica de la sustracción de materia implica una absoluta imposibilidad de pronunciarse de manera efectiva en relación a la pretensión del recurrente. Según el destacado procesalista panameño [REDACTED], la sustracción de materia es un instituto poco examinado en la doctrina, pero debe ser entendido como un medio de extinción de la pretensión constituido por la circunstancia de que la materia justiciable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes, no pudiendo el Tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito”.

(Fallo de 31 de octubre de 2007, proferido por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, publicado en la Gaceta Oficial N°. 26337-A del lunes 3 de agosto de 2009).

Del análisis del precitado artículo 154 de la Ley N° 38 de 2000, en contraste con los criterios doctrinales y jurisprudenciales analizados, podemos concluir que en la investigación administrativa que nos ocupa, encontramos los elementos necesarios para decretar la Sustracción de Materia.

Por los hechos expuestos, la Directora General de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información en uso de sus facultades legales,

RESUELVE:

PRIMERO: DECRETAR SUSTRACCIÓN DE MATERIA en el proceso administrativo iniciado de oficio, relacionado con el video publicado en diversos medios de comunicación y redes sociales en que se aprecia al servidor público de la Caja de Seguro Social, [REDACTED] con cédula de identidad personal N° [REDACTED] "Dr. [REDACTED] propinando golpes a un ciudadano; toda vez que la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social instruyó un proceso disciplinario e impuso una sanción con fundamento en el Reglamento Interno de dicha entidad y el Código Uniforme de Ética de los servidores públicos.

SEGUNDO: ORDENAR EL CIERRE Y ARCHIVO del Proceso AL-146-2020.

TERCERO: ADVERTIR que contra la presente Resolución cabe Recurso de Reconsideración, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su notificación.

FUNDAMENTO DE DERECHO:

Artículo 299 de la Constitución Política.

Artículos 4, 6, numerales 6, 10 y 24, de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013.

Artículos 140, 154 y demás concordantes de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.

Artículos 1, 44, 45 y demás concordantes del Decreto Ejecutivo N° 246 de 15 de diciembre de 2004.

Notifíquese y Cúmplase



MGTRA. ELSA FERNÁNDEZ AGUILAR.
Directora General

EXP. AL-146-2020
EFA/ OC/yo

