

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 289

Panamá, 22 de marzo de 2010

**Proceso contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

La firma forense Villalaz y Asociados, actuando en nombre y representación de **José Rojas**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 5590-04 de 14 de octubre de 2004, emitida por el director general de la **Caja de Seguro Social**, los actos confirmatorios y que se hagan otras declaraciones.

**Contestación
de la demanda.**

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 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en los que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es cierto; por tanto, se niega.

Segundo: No es cierto; por tanto, se niega.

Tercero: No consta; por tanto, se niega.

Cuarto: No consta; por tanto, se niega.

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

Sexto: No consta; por tanto, se niega.

Séptimo: No es cierto; por tanto, se niega.

Octavo: No consta; por tanto, se niega.

Noveno: No consta; por tanto, se niega.

Décimo: No es cierto; por tanto, se niega.

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

Décimo Segundo: No consta; por tanto, se niega.

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

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

II. Normas que se aducen infringidas y conceptos de sus supuestas infracciones.

A. El artículo 28-A del decreto ley 14 de 1954, que modifica la ley orgánica de la Caja de Seguro Social, modificado por la ley 30 de 26 de diciembre de 1991;

B. El artículo 28 (sic) del reglamento interno de personal de la Caja de Seguro Social;

C. Los artículos 10 y 15 del Código Civil.

Los conceptos de violación de las normas supuestamente infringidas se encuentran sustentados de la foja 16 a la 19 del expediente judicial.

III. Descargos legales de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la institución demandada.

De acuerdo con las constancias procesales, el acto demandado está contenido en la resolución 5590-04 de 14 de octubre de 2004, por medio de la cual el director General de la Caja de Seguro Social removió definitivamente a José Rojas del cargo de analista financiero II, que éste ocupaba en la Dirección de Administración Financiera, Departamento de Programación y Control Financiero de esa institución. Dicho acto fue impugnado por el afectado, en sede administrativa,

mediante los recursos de reconsideración y de apelación, resultando confirmado en todas sus partes a través de las resoluciones 7174-2004 de 27 de diciembre de 2004 y 40,888-2008-J.D. de 30 de octubre de 2008, respectivamente. (Cfr. fojas 1 a 7 del expediente judicial).

Según observa este Despacho, el actor solicita que se declaren nulas, por ilegales, las resoluciones antes descritas y, en consecuencia, se ordene a la institución demandada su reintegro al cargo que ocupaba, con el correspondiente pago de salarios caídos. (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

La parte demandante señala que la actuación de la entidad administrativa vulneró el contenido del artículo 28-A del decreto ley 14 de 1954, modificado por la ley 30 de 1991, vigente al momento en que ocurrieron los hechos, el cual otorgaba estabilidad a los funcionarios administrativos de esa institución que hubiesen trabajado 5 años continuos e ininterrumpidos, por lo que no podrían ser removidos o suspendidos sin causa justificada. (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Sin embargo, según observa este Despacho, el demandante cita de forma incompleta el artículo que estima infringido, de allí que procedemos a transcribirlo, tal como fue publicado en su momento en la Gaceta Oficial:

“Artículo 28-A. Los funcionarios administrativos de la Caja de Seguro Social con cinco (5) años de servicios continuos e ininterrumpidos que trabajen a 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... de acuerdo al reglamento interno de personal y al manual de clasificación de puestos vigente.
..." (El resaltado es nuestro).

Igualmente, alega el demandante que el acto acusado violó el artículo 28 (sic) del Reglamento Interno de Personal, el cual, a su juicio, plantea una serie de requisitos que no están contemplados en la Ley, por lo que, siendo aquella una disposición inferior no puede "derogar ni modificar" el contenido de una ley formal dictada por autoridades de mayor jerarquía. (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Esta Procuraduría observa que, nuevamente el demandante se equivoca al citar la norma que dice vulnerada, puesto que la disposición reglamentaria cuyo contenido se transcribe en el libelo de la demanda, no corresponde a tal numeración; no obstante, advertimos que el artículo 38 del reglamento interno de personal emitido por la Dirección Nacional de Personal de la Caja de Seguro Social, publicado en la gaceta oficial 25,106 de 2 de octubre de 2004, sí se asemeja a lo transcrito por el demandante, razón por la cual este Despacho considera oportuno citar de manera literal esta disposición así:

"Artículo 38: El servidor público de la Caja de Seguro Social, de libre

nombramiento y remoción es aquel que es nombrado como personal de confianza en cargos tales como: asesores, directores, subdirectores, Secretario y Subsecretario General, directores intermedios, subdirectores intermedios y asistentes adscritos a estos cargos, que por la naturaleza de sus funciones están sujetos a que su nombramiento ocasione la remoción del puesto que ocupa. **También son servidores públicos de libre nombramiento y remoción aquellos que no hayan alcanzado la estabilidad.**" (El resaltado es nuestro)

Asimismo, el actor estima vulnerados los artículos 10 y 15 del Código Civil, cuyo contenido citamos a continuación:

"Artículo 10. Las palabras de la Ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal."

"Artículo 15. Las órdenes y demás actos ejecutivos de Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o las leyes."

En cuanto a las normas del Código Civil antes mencionadas, el demandante argumenta que éstas han sido vulneradas al desconocerse el sentido natural y preciso del artículo 28-A del decreto ley 14 de 1954, modificado por la ley 30 de 1991; y el artículo 28 (sic) del reglamento interno de personal de la Caja de Seguro Social, por lo que señala que al emitir el acto acusado, la entidad desconoció que el demandante había cumplido con el término de cinco años ininterrumpidos en jornada laboral completa para obtener su estabilidad; además, que la institución de seguridad social

le dio al reglamento interno de personal un valor mayor que aquel que ostenta la ley orgánica, al adicionar nuevos requisitos y criterios que la Ley no indica ni contempla. (Cfr. fojas 18 y 19 del expediente judicial).

Una vez hechas las anteriores aclaraciones y las transcripciones fieles de las normas invocadas, esta Procuraduría advierte que las mismas se encuentran estrechamente vinculadas entre sí, por lo que procedemos a contestar los cargos de infracción de manera conjunta.

Según consta en autos, el ex-funcionario José Rojas al momento de ser removido del cargo que ocupaba en la Caja de Seguro Social, no había alcanzado la estabilidad laboral, debido a que la mayoría de los cargos en los que se había desempeñado (asesor de seguridad social y subdirector nacional de personal) eran de libre nombramiento y remoción, de allí que esos períodos no puedan ser acumulados como tiempo de servicio requerido para alcanzar la estabilidad laboral en dicha institución.

El decreto ley 14 de 1954 que modificó la ley orgánica de la Caja de Seguro Social, en su artículo 28-A, a su vez modificado por la ley 30 de 1991, vigente al momento en que se suscitaron los hechos, constituye la ley formal que estableció la manera cómo sus funcionarios alcanzarían la estabilidad laboral, esto era, con el cumplimiento de cinco años de servicio continuo e ininterrumpido a tiempo completo en sus cargos. No obstante, esa misma disposición también estableció que, a través de normas reglamentarias y de acuerdo al reglamento interno de personal, se dictarían los

requisitos para ser funcionario al servicio de la institución.

En ese sentido, advertimos que el artículo 38 del reglamento interno de personal de la entidad demandada, señala claramente quiénes son funcionarios de libre nombramiento y remoción, e incluye a aquellos que no hayan alcanzado la estabilidad laboral; y, además indica cuáles son los cargos de confianza que éstos desempeñan.

Lo anterior viene a poner de manifiesto que al recurrente, José Rojas, no le es aplicable el artículo 28-A del decreto ley 14 de 1954 modificado por la ley 30 de 1991, y que, por el contrario, dicho ex-funcionario era un servidor público de libre nombramiento y remoción, toda vez que en parte del período de cinco años laborado en la institución de seguridad social, el mismo ocupó cargos que la ley formal y reglamentaria denominan "de confianza"; período que no puede ser tomado en consideración para el cómputo de años laborados, a fin de alcanzar la alegada estabilidad laboral en la institución; de tal suerte que los cargos de infracción esgrimidos en ese sentido se encuentran infundados.

Al decidir sobre el fondo de un caso similar al que nos ocupa, esa Sala en su sentencia de 21 de enero de 2009, expresó que la estabilidad de los funcionarios públicos debe establecerse mediante una ley formal, cuya parte pertinente citamos a continuación, así:

"La Sala ha señalado reiteradamente que cuando un funcionario no está amparado por una Ley que le otorgue estabilidad o bien no sea parte de un régimen de carrera pública al que haya ingresado

cumpliendo los requisitos legales y reglamentarios fundamentales, basados en la competencia, lealtad y moralidad, dicho funcionario está sujeto a la remoción discrecional del jefe del despacho, por lo que es innecesario que su remoción sea motivada.

(...)

La estabilidad de los funcionarios públicos debe ser establecida mediante ley formal. La Sala ha dicho que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente a un funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una ley formal de carrera o por una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano." (El resaltado es nuestro).

Ese Tribunal también ha emitido diversos fallos en los que de manera reiterada ha expresado su criterio en relación a la naturaleza del personal de confianza, el cual es de libre nombramiento y remoción. De estos fallos extraemos lo siguiente:

31 de agosto de 1998

"No coincide la Sala con los planteamientos de la parte actora en torno a la supuesta violación de las normas arriba mencionadas puesto que el cargo que ejercía el señor Miranda es un cargo de confianza y, por tanto, de libre nombramiento y remoción ...

De manera pues, que al tratarse de un funcionario de confianza nombrado libremente, y al no estar su estabilidad sujeta a una Ley de Carrera Administrativa, o de una ley especial en relación con funciones públicas, es potestad discrecional de la entidad demandada el libre nombramiento y remoción de sus miembros."

20 de junio de 2006

"Este Tribunal observa que, en el presente caso, el doctor JAIME FRANCO la autoridad nominadora ha hecho uso de una facultad que le ha sido otorgada por el Decreto Ley N° 14 de 1954, fin de realizar las acciones de administración del personal a su cargo, de conformidad con el Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social y las leyes vigentes sobre la materia.

Al examinar la violación alegada y los argumentos que la sustenta, la Sala concluye que no le asiste la razón a quien recurre, toda vez que lamentablemente no demuestra dentro del proceso que el cargo de Director Nacional de Asesoría Legal que desempeñaba **al momento en que fuere emitido el acto demandado le confiriera derechos frente a la Administración, tales como la estabilidad en el cargo, toda vez que el mismo era un funcionario de confianza y por tanto de libre nombramiento y remoción."**

(Resaltado es nuestro).

Por otra parte, en cuanto a la supuesta infracción de los artículos 10 y 15 del Código Civil, este Despacho estima que el demandante equivoca su planteamiento al alegar que con la aplicación de la ley formal y del reglamento interno de personal, al caso controvertido, se vulneró lo que ordena la normativa civil panameña.

El decreto ley 14 de 1954, modificado por la ley 30 de 1991, así como el reglamento interno de personal de la Caja de Seguro Social, constituyen disposiciones que, al momento de emitirse el acto impugnado, se encontraban vigentes, de allí que, importa anotar que mientras esa Sala no haya decretado ilegal la norma reglamentaria invocada, ni el Pleno de la Corte haya declarado contrarias a la Carta Magna las

normas legales invocadas en alguno de sus puntos, dichas disposiciones siguen teniendo validez legal y son de aplicación general, por lo que los cargos de infracción esgrimidos carecen de sustento.

Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la resolución 5590-04 de 14 de octubre de 2004, emitida por el director general de la Caja de Seguro Social, ni sus actos confirmatorios y, en consecuencia, pide que se desestimen las pretensiones del demandante.

IV. Derecho: Se niega el invocado en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada

Expediente 304-09