

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 309

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 1 de junio de 2015

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

La firma forense Sucre, Arias & Reyes, en nombre y representación de **Lucía Leonor Medina Aguilar**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 2728-2013 S.D.G. de 6 de diciembre de 2013, emitida por el **Subdirector General de la Caja de Seguro Social**, la negativa tácita, por silencio administrativo, 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 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

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

**Primero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

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

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

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

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

**Sexto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 15-19 del expediente judicial).

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

**A.** La apoderada judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe los artículos 41 (numeral 14) y 50, que en realidad corresponde al 53 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, los que, de manera respectiva, señalan que entre las facultades y deberes del Director General de la Caja de Seguro Social, se encuentra la de nombrar, trasladar, ascender y remover a los funcionarios de la institución; y que se reconoce la estabilidad de los profesionales y técnicos de la salud al servicio de la entidad de seguridad social (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial);

**B.** Las siguientes disposiciones del Texto Único de la Ley 9 de 1994:

**b.1.** El artículo 2, modificado por la Ley 43 de 30 de julio de 2009, que expresa que los términos que allí se enumeran deben ser utilizados en esa ley y sus reglamentos tal y como se definen en el glosario (Cfr. foja 8 del expediente judicial);

**b.2.** El artículo 134 modificado por el artículo 13 de la citada Ley 43, que indica que los servidores públicos de Carrera Administrativa se regirán por las regulaciones establecidas en la ley de la Caja de Seguro Social o en leyes especiales para los efectos de jubilación o invalidez (Cfr. foja 7 del expediente judicial); y

**C.** El punto sexto del Acuerdo suscrito el 1 de noviembre de 2013, por representantes del Ministerio de Salud, Caja de Seguro Social, Asamblea Nacional, Iglesia Católica, Comisión Médica Negociadora Nacional, Asociación Nacional de Enfermeras, Coordinadora Nacional de Gremios Profesionales y Técnicos de la Salud y el Colegio Nacional de Laboratoristas Clínicos, que establece que el Ministerio de Salud y los patronatos se obligan a respetar el derecho al trabajo de los trabajadores, pese a estar gozando de su pensión de vejez (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

### **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

De la lectura del expediente que ocupa nuestra atención, se observa que el acto acusado lo constituye la Resolución 2728-2013 S.D.G. de 6 de diciembre de 2013, emitida por el Subdirector General de la Caja de Seguro Social, a través de la cual se destituyó a **Lucía Leonor Medina Aguilar** del cargo de Médico Especialista I que ocupaba en el Hospital de Especialidades Pediátricas Omar Torrijos Herrera (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la recurrente interpuso el correspondiente recurso de reconsideración con apelación en subsidio; sin embargo, éste no fue resuelto por la Caja de Seguro Social, razón por la cual la apoderada judicial de **Medina Aguilar** promovió la demanda contencioso administrativa en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución objeto de reparo; se le reintegre a sus labores; y se ordene el pago de los salarios dejados de percibir (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, la abogada de **Lucía Leonor Medina Aguilar** manifiesta que la Caja de Seguro Social al emitir el acto objeto de controversia, infringió el artículo 41 (numeral 14) de la Ley 51 de 2005; ya que su mandante no pertenece a la Carrera Administrativa, sino a la Carrera de las Ciencias de la Salud, de allí, que gozaba de estabilidad en el cargo que ejercía en la entidad demandada. En adición, señala que si bien la actora fue beneficiada con una pensión de vejez, no debía ser destituida por esa condición (Cfr. fojas 6-8 del expediente judicial).

Esta Procuraduría se opone a los planteamientos expuestos por la recurrente, por las razones que explicamos a continuación.

Según se desprende de las constancias en autos, desde el **19 de mayo de 2008 la demandante se acogió a una pensión de vejez normal**, por lo que a la entidad le correspondía aplicar lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley 43 de 2009, que modificó el artículo 134 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, la cual tiene efectos retroactivos y que establece: "...el servidor público de Carrera Administrativa que se acoja a su jubilación o pensión será desacreditado de dicho Régimen..." (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

En ese sentido, no hay que perder de vista que si bien **Lucía Leonor Medina Aguilar** se encontraba adscrita bajo el amparo de una normativa especial, es decir, el Decreto de Gabinete 16 de 22 de enero de 1969 que reglamenta la "Carrera de Médicos Internos, Residentes, Especialistas y Odontólogos", lo cierto es que dicho decreto actúa supletoriamente con el tenor del Texto Único de la Ley 9 de 1994, de ahí que resultara viable la adopción de la medida descrita en el párrafo precedente.

Lo anterior, permite establecer que a partir del **8 de mayo de 2008, la recurrente quedó desacreditada de pleno derecho del régimen especial al cual pertenecía**, perdiendo así el estatus de estabilidad que había adquirido como funcionaria en la entidad demandada, convirtiéndose a partir de ese momento en una servidora pública de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

Como quiera que bajo tales circunstancias la accionante se encontraba **sujeta, en cuanto a su nombramiento y remoción, a la potestad discrecional de la autoridad nominadora**, en este caso la institución de seguridad social, representada por el Subdirector General, producto de las facultades delegadas por el Director General en el ejercicio de las atribuciones establecidas en el artículo 37 de la Ley 51 de 2005, queda claro que **su destitución se encuentra debidamente sustentada en la atribución que la ley pone en manos de este**

**servidor público para adoptar ese tipo de decisiones**, según lo dispone el numeral 14 del artículo 41 de la citada Ley 51, para, cito: “14. Nombrar, trasladar, ascender y **remove**r a los funcionarios de la Caja de Seguro Social...”

Al pronunciarse sobre una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en Sentencia de 31 de enero de 2014, señaló lo siguiente:

“... ”

Por otro lado, respecto a la violación del artículo 2 de la Ley 18 de 2008, considera la Sala que tampoco se encuentra infracción alguna, ya que en ningún momento la autoridad demandada ha exigido a la demandante que renuncie al cargo que ocupaba por motivo de su jubilación, sino que se sustenta en la facultad nominadora que posee la demandada de remover al personal de acuerdo a las disposiciones legales pertinentes, que en el caso en estudio fue el artículo 134 del texto único de la ley 9 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 43 de 2009, que como señalamos anteriormente, es fuente supletoria de las normas aplicables a los funcionarios de la Contraloría General.

De igual manera, debemos señalar que el acto impugnado no ha infringido el artículo 79 en sus numerales c y h el Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, **ya que como hemos señalado la demandante al acogerse a la jubilación quedaba sujeta a la aplicación de la norma contenida en el texto único de la Ley 9 de 1994, y por tanto estaba sujeta a la potestad discrecional de remoción** conferida a la Contralora General.

Por otra parte, consideramos que no se ha infringido el contenido del artículo 48 de la Ley 38 de 2000, toda vez que **en el caso en estudio la desacreditación de la demandante del régimen especial al cual pertenecía originó la pérdida de la estabilidad que tenía en la entidad demandada y pasó a ser una funcionaria de libre nombramiento y remoción, lo que permitió a la autoridad demandada emitir el acto impugnado tomando en cuenta dicha condición.**

Finalmente debemos expresar que, no se observa violación a los artículos 134 y 141 numeral 15 de la Ley 9 de 1994, toda vez que, como hemos manifestado en párrafos anteriores, en virtud del contenido del artículo 5 del texto único de **la referida normativa legal, la misma se aplicará de manera**

**supletoria a las instituciones públicas que se rijan por leyes especiales, y por tanto era aplicable lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 43 de 2009, que modificó el artículo 134 del texto único de la ley 9 de 1994 por el cual se dejó sin efecto el nombramiento de la señora..., en la Contraloría General de la República.**

Aunado a lo antes expuesto, consideramos que es importante resaltar que **ante la ausencia del derecho a la estabilidad que amparase a la demandante, el funcionario nominador no estaba obligado a iniciar un procedimiento administrativo para demostrar que ésta había incurrido en una causal de destitución**, bastando en todo caso adoptar esa decisión en virtud de la facultad de libre nombramiento y remoción que le confiere el artículo 55 de la Ley 32 de 1984.

En consecuencia, la Sala conceptúa que no se han producido las infracciones de los preceptos que se citaron como violados, razón por la cual procede negar las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, el Decreto Número 538-DDRH de 25 de agosto de 2011, dictado por la Contraloría General de la República, así como niega las demás pretensiones.” (Lo destacado es nuestro).

De todo lo anteriormente expuesto, se concluye que para proceder con la remoción de **Lucía Leonor Medina Aguilar** del cargo que ocupaba en el Hospital de Especialidades Pediátricas Omar Torrijos Herrera, no era necesario que la Administración invocara alguna causal específica ni agotara ningún procedimiento interno, que no fuera otro que notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, posibilitándole con ello la impugnación del acto objeto de reparo, a través del correspondiente recurso de reconsideración con apelación en subsidio, tal como ocurrió en la vía gubernativa, ya que la misma había sido desacreditada del régimen especial por haberse acogido al derecho de jubilación, de allí que los cargos de infracción alegados en relación con los artículos 41 (numeral 14), 53 de la Ley 51 de 27 de diciembre de

2005; 2 y 134 del Texto Único de la Ley 9 de 1994; y el punto sexto del Acuerdo suscrito el 1 de noviembre de 2013 deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Por otra parte, se advierte que la demandante también pretende que el Tribunal declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que afirma incurrió la Caja de Seguro Social al no contestarle en tiempo oportuno el recurso de reconsideración con apelación en subsidio que promovió en contra de la Resolución 2728-2013 S.D.G. de 6 de diciembre de 2013, acusada de ilegal; por lo que luego de transcurrido dos meses contados a partir de la interposición del mencionado medio de impugnación, procedió a presentar a la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa bajo estudio.

Sin embargo, no hay que perder de vista que en este caso la configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, más allá de permitirle a la accionante acceder al control jurisdiccional del Tribunal, no afectaría la decisión adoptada, por lo que solicitamos que esta pretensión también sea desestimada.

En virtud de lo antes anotado, esta Procuraduría solicita a la Sala se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 2728-2013 S.D.G. de 6 de diciembre de 2013**, emitida por el Subdirector General de la Caja de Seguro Social y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la actora.

#### **IV. Pruebas.**

**A. Se objeta** la admisión de los documentos incorporados a fojas 21 y 22-26 del expediente judicial, ya que los mismos constituyen copias simples de documentos que no han sido autenticados por la autoridad encargada de la custodia de su original, lo que resulta contrario al texto del artículo 833 del Código Judicial.

**B.** Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal e incorporado al presente proceso, se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por la accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 236-14