

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 806

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 15 de septiembre de 2015

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

El Licenciado **Juan Antonio Ruíz García**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 2641-2014 D.G. de 12 de diciembre de 2014, emitida por el **Director General de la Caja de Seguro Social**, así como la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que incurrió la entidad al no responder un recurso de apelación 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 28 y reverso del expediente judicial).

Segundo: No es cierto como se expresa; 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: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

II. Normas que se aducen infringidas.

El demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 49 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social, según el cual los servidores públicos administrativos que ingresen a la institución, alcanzan la estabilidad en sus cargos cuando cumplan dos (2) años de servicios continuos e ininterrumpidos; laboren jornada completa; y, a partir de la entrada en vigencia de dicha ley, obtengan dos (2) evaluaciones anuales satisfactorias, en cumplimiento de los requisitos establecidos en el Manual de Evaluación del Desempeño (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial); y

B. Los artículos 52 (numeral 4) y 69 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, relativos a la nulidad absoluta en la que incurren los actos administrativos cuando se dictan con prescindencia de trámites fundamentales que impliquen violación al principio del debido proceso; y que toda gestión administrativa deberá constar por escrito (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial);

III. Breves antecedentes del caso y descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la Caja de Seguro Social.

De acuerdo a las constancias procesales, **Juan Antonio Ruíz García** fue removido mediante la **Resolución 2641-2014 de 12 de diciembre de 2014**, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social, del cargo de Abogado III, con funciones de Juez Ejecutor en el Juzgado Ejecutor Tercero de la Caja de Seguro Social (Cfr. foja 28 y reverso del expediente judicial).

El acto administrativo antes descrito fue objeto de un recurso de apelación interpuesto por el afectado, mismo que, a su juicio, no fue objeto de decisión por la Junta Directiva de la autoridad demandada (Cfr. hecho séptimo de la demanda, foja 4 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, **Juan Antonio Ruíz García** concurre ante el Tribunal con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución 2641-2014 D.G. de 12 de diciembre de 2014, así como la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que afirma incurrió la entidad al no responder el recurso de apelación presentado por él en

contra del acto administrativo impugnado; que se ordene su reintegro al cargo que ocupaba en la institución; y, finalmente, que también se ordene el pago de salarios caídos, de las prestaciones dejadas de percibir desde el momento en que produjo sus efectos la resolución bajo examen, hasta su restitución en el cargo (Cfr. fojas 2 y 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, **Juan Antonio Ruíz García**, señala que fue nombrado como servidor público permanente en la institución y que, además, contaba con estabilidad laboral; ya que cumplía con todos los requisitos establecidos en la ley orgánica de la Caja de Seguro Social, por lo que considera que este argumento utilizado por la institución, en el sentido de considerarlo como un funcionario de libre nombramiento y remoción, carece de sustento legal, lo que a su parecer es violatorio del debido proceso legal (Cfr. foja 6 y 7 del expediente judicial).

En cuanto a los argumentos expuestos por el actor con el objeto de sustentar el cargo de ilegalidad al que se refiere el párrafo anterior, este Despacho cree conveniente advertir que el Director General, de la entidad demandada manifestó en la motivación del acto que se acusa de ilegal, las razones de hecho y derecho que llevaron a la administración a tomar la decisión de destituirlo, en ese sentido señaló, lo que a continuación se transcribe:

“Que el servidor público **JUAN ANTONIO RUÍZ GARCÍA**,... inició labores en la Institución el día 17 de marzo de 2011, como Abogado III, con funciones de Juzgado Ejecutor Tercero, según Resuelto No.010411-2011, del 15 de marzo de 2011;

Que mediante Resuelto No.010411-2011, del 15 de marzo de 2011. Se le asignaron funciones y Reconocieron un sobresueldo por jefatura de B/.250.00, a partir del día 17 de marzo de 2011, como Juzgado Ejecutor Tercero, de lo cual se desprende que el cargo que ostentaba es de libre nombramiento y remoción del Director General;

Que la Caja de Seguro Social, conforme lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005, está investida de jurisdicción coactiva para el cobro de todas las sumas que deban ingresar a la Institución por cualquier concepto, incluidas las multas, los recargos e intereses hasta su fecha efectiva de cancelación;

Que el Director General de la Institución, con fundamento en la excerta legal citada en el párrafo que

precede, en calidad de Representante Legal de la Institución, de acuerdo con las facultades conferidas en la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005, delegó en el Licenciado **JUAN ANTONIO RUÍZ GARCÍA**, de generales ya descritas, el ejercicio de la jurisdicción coactiva, como Juez Ejecutor de la Caja de Seguro Social, según consta en la Resolución No.452-2011-D.G., del 25 de marzo de 2011;

Que es importante advertir, que el Licenciado **JUAN ANTONIO RUÍZ GARCÍA** ingresó a la institución directamente como Juez Ejecutor, sin previamente realizar las funciones de abogacía, conforme a lo tipificado en el Artículo 5 de la Ley No.51, situación que, evidentemente, lo sitúa en el grado de servidor público de libre nombramiento y remoción conforme lo norma el Artículo 38 del Reglamento Interno de Personal,...

Que en consecuencia, esta Superioridad ha decidido remover de su cargo al servidor público **JUAN ANTONIO RUÍZ GARCÍA**, con base a la facultad que conceden los Artículos 41, numerales 9 y 14 de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005;

...” (Cfr. foja 28 y reverso del expediente judicial)

De acuerdo con lo expuesto en la resolución acusada, resulta válido concluir que aunque **Juan Antonio Ruíz García** estuvo nombrado, con carácter permanente, en el cargo de Abogado III, con funciones de Juez Ejecutor en el Juzgado Ejecutor Tercero de la Caja de Seguro Social, desde el 17 de marzo de 2011, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 51 de 2005, pudiera entenderse que gozaba de estabilidad por haber laborado en la institución por más de dos (2) años, haciéndolo de manera continua e ininterrumpida; lo cierto es, que el mismo carecía de estabilidad en el cargo del cual se le destituyó, puesto que era de confianza; por tanto, no gozaba de la estabilidad a la que se refiere el artículo 49 antes mencionado que, entre otras cosas, señala que **la estabilidad en el cargo no se aplicará a los servidores públicos de confianza**, en concordancia con lo que señala el artículo 38 del Reglamento Interno de la entidad, en el sentido que, **los funcionarios que ostentan tal categoría son de libre nombramiento y remoción**.

Por otra parte, el Director General, de la entidad demandada manifestó en el informe de conducta remitido al Magistrado Sustanciador, que **Juan Antonio Ruíz García**, “se ubica como típico personal de Confianza de la Caja de Seguro Social, por ende, en la

categoría o condición de servidores a los que no se aplica la estabilidad en el cargo por mandamiento expreso del Artículo 49 de la Ley 51 de 2005. Es bueno recordar que el funcionario Ruíz García jamás se ha desempeñado como Asesor Legal o Abogado III en la Caja de Seguro Social, y si su nombramiento hace referencia a la categoría de abogado III, ello obedece a la sola circunstancia que la Ley exige que la delegación de la jurisdicción coactiva debe recaer en un funcionario con idoneidad profesional como abogado” (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

Lo relativo al cargo de confianza y a la facultad de la autoridad nominadora para disponer discrecionalmente sobre la remoción del servidor público que lo ocupa, ha sido interpretado por esa Sala Tercera en Sentencia de 31 de julio de 1995, pronunciado al decidir un proceso de naturaleza similar al que ahora nos ocupa:

“Frente a lo señalado por el demandante, es importante señalar que el educador... **no tiene estabilidad en el cargo de Subdirector Provincial, como bien lo señaló el Ministro de Educación en su momento, de que esos cargos son de libre nombramiento y remoción, por tratarse de puestos de confianza y de colaboración para con la autoridad máxima de esa institución gubernamental.**

Lo expuesto en líneas anteriores no niega la estabilidad del profesor... como docente y funcionario en el Ministerio de Educación; sin embargo el hecho de que ciertos empleados administrativos gocen de estabilidad en el puesto, situación que limita traslados y despidos, es debido a que los cargos que ocupan han sido conferidos ya sea por medio de concursos, por el tiempo de servicio en la institución, o porque simplemente no son posiciones de confianza en relación a la gestión del Ministro de Educación.

En el expediente no consta prueba alguna que el precitado educador haya obtenido por medio de concurso, el cargo de Subdirector Provincial de Educación...

Evidentemente, los hechos señalan que el profesor... no tiene estabilidad en el cargo directivo antes descrito, por lo que no prospera el cargo endilgado...” (El destacado es de la Procuraduría)

En razón de ello, el Director General de la entidad, actuando en uso de sus facultades legales, recurrió a lo señalado en los numerales 9 y 14 del artículo 41 de la ley orgánica de la entidad, que señalan, que podrá emitir las resoluciones que sean necesarias para el debido funcionamiento de la institución; así como remover a los funcionarios de la Caja de Seguro Social; para emitir la Resolución 2641-2014 de 12 de diciembre de 2014, objeto de análisis en el presente proceso (Cfr. Gaceta Oficial 25,453 de 28 de diciembre de 2005, página 28-29).

Como parte de lo que demanda ante la Sala Tercera, el recurrente también pretende que se 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 apelación que promovió en contra de la Resolución 2641-2014 de 12 de diciembre de 2014, acusada de ilegal, razón por la que procedió a presentar ante el Tribunal la demanda contencioso administrativa bajo análisis.

Frente a lo planteado por el recurrente, se hace necesario observar que en este caso el reconocimiento de la existencia del fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, más allá de permitirle acceder al control jurisdiccional de la Sala Tercera, no desvirtúa la legalidad de la decisión adoptada por la entidad, basada fundamentalmente en el hecho que el demandante tenía el estatus de servidor público de libre nombramiento y remoción, tal como lo plantea la Resolución 2641-2014 de 12 de diciembre de 2014, por lo que solicitamos que esta pretensión sea desestimada por el Tribunal.

En cuanto al pago de los salarios caídos que reclama el actor en el supuesto que la Sala Tercera ordene su reintegro al cargo que venía desempeñando en la Caja de Seguro Social, se estima que el mismo no resulta viable jurídicamente; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Juan Antonio Ruíz García**, sería necesario que la Ley 51 de 2005 lo señale expresamente, lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado el Tribunal al dictar su Sentencia de 2 de febrero de 2009, que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad respecto al pago de salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, deben ser viables jurídicamente, es decir que corresponde dicho pago en los casos que la propia Ley dispone...”

Por todo lo antes expuesto, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 2641-2014 de 12 de diciembre de 2014**, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del actor.

IV. Pruebas:

A. Se objetan las pruebas identificadas como 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14 y 17 en el escrito de demanda, las que aparecen de fojas 7 a 8 del expediente judicial, debido a que fueron aportadas en fotocopia simple, por lo que no cumplen con el requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial.

B. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso que nos ocupa, cuyo original reposa en los archivos de la Caja de Seguro Social.

V. Derecho: No se acepta el invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 190-15