

Ahora bien, en lo que atañe a la presunta violación del artículo 48 de la Ley N° 38 de 2000, cabe señalar que el mismo se refiere a la obligación de las entidades públicas de no iniciar ninguna actuación material que afecte derechos e intereses legítimos de los particulares, sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirve de fundamento jurídico.

En ese sentido, es preciso advertir que la Autoridad lejos de incumplir la normativa respectiva la cumplió a cabalidad. Ello es así, pues con la sola lectura de la parte motiva de la resolución en referencia (de fojas 1 a 3 del expediente), puede apreciarse que la decisión se genera luego de acreditarse que durante la vigencia del contrato de concesión se le habían garantizado a la empresa GRAVA, S.A., todos los derechos inherentes a la misma, e incluso con antelación a la expedición del acto impugnado se le había concedido una prórroga de veinticuatro (24) meses para que la concesionaria cumpliera con los requisitos ambientales exigidos dentro del plan de cierre esquematizado, que había presentado ante la Autoridad Nacional del Ambiente.

Finalmente, en lo que se refiere a la violación del artículo 155 de la Ley N° 38 de 2000, la Sala comparte el criterio del señor Procurador de la Administración que señala que la Resolución N° 2007-211 de 4 de octubre de 2007, emitida por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, fue debidamente motivada, toda vez que constan las razones de hecho y de derecho que sustentan su expedición por parte de la Administración.

En vista de que la parte actora no ha probado que se hayan producido las infracciones imputadas al acto impugnado, corresponde a la Sala desestimar su ilegalidad.

Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución N° 2007-211 de 4 de octubre de 2007, emitida por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, y se NIEGAN las demás pretensiones.

Notifíquese,

ALEJANDRO MONCADA LUNA
VICTOR L. BENAVIDES P. -- EFRÉN C. TELLO C.
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA VILLALAZ Y ASOCIADOS, EN REPRESENTACIÓN DE JOSE ROJAS, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NÚMERO 5590-04 DEL 14 DE OCTUBRE DE 2004, EMITIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, LOS ACTOS CONFIRMATORIOS, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: ALEJANDRO MONCADA LUNA PANAMÁ, VEINTE (20) DE DICIEMBRE DE DOS MIL TRECE (2013)

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Alejandro Moncada Luna
Fecha: viernes, 20 de diciembre de 2013

Materia: Acción contenciosa administrativa
Plena Jurisdicción
Expediente: 304-09

VISTOS:

La firma Villalaz y Asociados, en representación de José Rojas, ha interpuesto demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Número 5590-04 del 14 de octubre de 2004, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

I. ANTECEDENTES.

En los hechos presentados por los apoderados judiciales del demandante se pone de manifiesto que el señor José Rojas laboraba en la institución demandada, ocupando el cargo de analista financiero II, del cual fue destituido mediante el acto impugnado y confirmado por la Resolución No. 7174 de 27 de diciembre de 2004, emitida por la misma Autoridad, y la Resolución No. 40,888-2008-J.D. de 30 de octubre de 2008, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social; quedando agotada la vía gubernativa.

Señalan que el acto proferido por la Caja de Seguro Social deja sin efecto el nombramiento de su poderdante, sin causal alguna, bajo el argumento de ser un funcionario de libre nombramiento y remoción, en base al artículo 28 (sic) del Reglamento Interno de la institución, en contravención al artículo 28-A del Decreto Ley 14 de 25 de agosto de 1954, subrogado por la ley 30 del 26 de diciembre de 1991, que establece que todo funcionario administrativo con cinco años de servicio continuo e ininterrumpido que trabaje tiempo completo en la institución, gozará de estabilidad en su cargo y no podrá ser removido, ni suspendido sino mediare causa justificada.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

Según la parte actora, la Resolución Número 5590-04 del 14 de octubre de 2004, dictada por la Caja de Seguro Social infringe, las siguientes normas:

- Decreto Ejecutivo No. 14 de 27 de agosto de 1954, subrogado por la ley 30 del 26 de diciembre de 1991;
 - Artículo 28-A (derecho a la estabilidad por antigüedad), en concepto de violación por comisión.
- Reglamento Interno de Personal S/N de 1998;
 - Artículo 28 (servidor público de libre nombramiento y remoción de la Caja de Seguro Social), en concepto de violación por aplicación indebida.
- Código Civil;
 - Artículo 10 (sentido natural de la ley), en concepto de violación por omisión.

- Artículo 15 (aplicación de las órdenes y actos de gobierno), en concepto de violación por omisión.

En lo medular los cargos de violación de estas normas fueron sustentados en los siguientes puntos:

1. Que el recurrente, tenía derecho a la estabilidad en el cargo que ocupaba, ya que lo ejerció de forma continua e ininterrumpida, por más de cinco años.
2. Sostiene que, se le violó el debido proceso, ya que no se cumplió con el proceso disciplinario a través del cual se le acreditara la comisión de alguna causal que contempla como sanción última la destitución.
3. Considera que la entidad ejecutante aplicó indebidamente el reglamento interno de la institución, por encima de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

A fojas 38 a 45 del expediente, figura el informe explicativo de conducta, rendido por el Director General de la Caja de Seguro Social, en el que se detalla que el señor José Rojas, inició labores en la Caja de Seguro Social, el 18 de octubre de 1999, ejerciendo cargos como subdirector de Planificación y Subdirector Nacional de Personal, lo que lo coloca dentro de la calificación de personal de confianza y consecuentemente, de libre nombramiento y remoción.

Señala que el señor José Rojas ingresó a la estructura de personal el 1 de octubre de 2003, fecha en la que se le trasladó al Departamento de Programación Financiera, ocupando el cargo de Analista Financiero II, y es a partir de esta fecha que comienza a correr el tiempo computable para los efectos de la estabilidad laboral.

Sostiene que el señor José Rojas no llegó a alcanzar el derecho de la estabilidad laboral consagrada en la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, toda vez que ejerció cargos que no se pueden incluir dentro de los cinco años, para alcanzar la estabilidad.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

La Procuraduría de la Administración, mediante Vista No. 289 de 22 de marzo de 2010 visible a fojas 55 a 64 del dossier, le solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que denieguen las pretensiones formuladas por el recurrente, pues las mismas no les asiste el derecho invocado en este caso; dado que al momento de ser removido del cargo que ocupaba en la Caja de Seguro Social, no había alcanzado la estabilidad en el cargo, debido a que la mayoría de los cargos en los que se había desempeñado eran de libre nombramiento y remoción, por lo que no pueden ser acumulados como tiempo de servicio requerido para alcanzar la estabilidad laboral en dicha institución.

Agrega que la ley formal vigente al momento de que se suscitaron los hechos y que se estableció la manera que los funcionarios alcanzarían la estabilidad laboral, 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, por lo que el artículo 38 del Reglamento Interno establece quienes son funcionarios de libre nombramiento y remoción, e incluye aquellos que no hayan alcanzado la estabilidad laboral; y, además indica cuales son los cargos de confianza que éstos desempeñan.

V. ANÁLISIS DE LA SALA.

Evacuados los trámites procesales pertinentes, procede la Sala a realizar un examen de rigor.

El señor José Rojas, el cual siente su derecho afectado por la Resolución Número 5590-04 del 14 de octubre de 2004, de conformidad con el artículo 42 b de la Ley 135 de 1943, presenta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ante esta Sala, Tribunal competente para conocer de este negocio, por disposición del artículo 97 del Código Judicial, para que se declare nula la resolución emitida por la Caja de Seguro Social, institución que ejerce la legitimación pasiva.

Con base a los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto con fundamento en los cargos presentados por la parte actora, quien alega violación a su estabilidad laboral, y aplicación indebida de normas de menor jerarquía que contravienen las leyes que desarrollan.

Los primeros cargos de violación que se abordarán son los referentes a la estabilidad laboral que alega la parte actora le fue vulnerada, para lo cual debe determinarse inicialmente el status laboral del funcionario demandante, a fin de verificar si efectivamente gozaba de dicho derecho.

Ahora bien, tal como se desprende de la certificación expedida por la Subdirectora Nacional de Personal de la Caja de Seguro Social, visible a foja 24 del expediente, se pone de manifiesto que el señor José Rojas fue nombrado de forma eventual, del 18 de octubre de 1999 hasta el 15 de abril de 2000.

Posteriormente fue nombrado en el cargo de Asesor de Seguridad Social, con funciones de Subdirector de Planificación a partir del 6 de junio de 2001, hasta que fue trasladado, al cargo de Analista financiero II, en la Dirección de Administración Financiera, Departamento de Programación y Control Financiero de la Caja de Seguro Social, desde el 1 de abril de 2004 hasta el momento en que se expidió el acto impugnado, en octubre de ese mismo año.

En este sentido, la ley 30 del 26 de diciembre de 1991, en su artículo 18, modifica el régimen especial para adquirir la estabilidad por antigüedad, establecido en Decreto Ejecutivo No. 14 de 27 de agosto de 1954, artículo 28-A.

La norma dispone:

“Artículo 18. El artículo 28-A del Decreto Ley No. 14 de 27 de agosto de 1954 quedará así:

Artículo 28-A. Los funcionarios administrativos de la Caja de Seguro Social con cinco (5) años de servicios continuos o 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, medidas disciplinarias y sanciones que se impondrán en caso de violaciones cometidas por los funcionarios, de acuerdo al reglamento interno de personal y al manual de clasificación de puestos vigente.

Parágrafo: Esta disposición no se aplicará a aquellos funcionarios que hayan sido contratados para un período definido u obra determinada.

Para los efectos de este artículo, no se entiende interrumpida la continuidad del servicio por las licencias concedidas para el perfeccionamiento profesional comprobado.”

Lo anterior implica que para adquirir la estabilidad en el cargo por antigüedad en la Caja de Seguro Social, se debe cumplir con los requisitos de ser un funcionario administrativo con cinco (5) años de servicios continuos e ininterrumpidos. Cabe resaltar que la norma también establece una excepción en cuanto a su aplicación para los funcionarios que hayan sido contratados para un periodo definido u obra determinada.

Al analizar los cargos desempeñados por el demandante y el tiempo laborado en la institución se pone de manifiesto que, primeramente ocupó el cargo de Asesor de Seguridad Social en forma eventual del 18 de octubre de 1999 hasta el 15 de abril de 2000. De conformidad con la excepción contenida en el parágrafo del artículo 28-A, esta norma no le es aplicable al nombramiento antes descrito, ya que fue hecho por un periodo determinado.

No consta en el expediente que el demandante haya laborado después de abril de 2000 hasta el 6 de junio de 2001, momento en el que fue nombrado nuevamente en la institución trabajando ininterrumpidamente hasta el momento en que se hizo efectiva su destitución el 12 de noviembre de 2004.

De lo anterior, se desprende que laboró ininterrumpidamente tres (3) años y cinco (5) meses aproximadamente, por lo que no alcanzó el lapso de cinco (5) años que establece la ley, para adquirir la estabilidad laboral por antigüedad en la institución.

Por lo anteriormente expuesto, no es aplicable al caso el artículo 28-A del Decreto Ejecutivo No. 14 de 27 de agosto de 1954, subrogado por la ley 30 del 26 de diciembre de 1991, toda vez que no se enmarca dentro del supuesto contenido en la norma para adquirir el derecho a la estabilidad.

En otro punto, en cuanto al cargo de violación por indebida aplicación del artículo 38 del Reglamento Interno sobre la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, se observa en la parte motiva del acto impugnado, la autoridad, al aplicarla resalta la parte de la norma, que estatuye: "también son servidores públicos de libre nombramiento y remoción aquellos que no hayan alcanzado la estabilidad". distinto a lo que la parte alega, esta norma reglamentaria es cónsona con lo dispuesto en el Decreto-Ley N° 14 de 27 de agosto de 1954, ya que solo se limita a enunciar que quien no haya alcanzado el derecho a la estabilidad queda bajo la facultad discrecional de la autoridad administrativa.

Así las cosas, al señor José Rojas no encontrarse amparado por el derecho a la estabilidad, el cargo quedaba a disposición de la autoridad nominadora, pudiendo la Administración ejercer la facultad de resolución "ad nutum", es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

Por consiguiente, el artículo 38 del Reglamento Interno se aplica en concordancia de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, por tanto, no procede el cargo de violación por indebida aplicación alegada, que se argumentó de esta norma.

Consecuentemente, tampoco prospera el cargo de violación del artículo 15 del Código Civil endilgado, que va en el mismo sentido.

De igual forma, no proceden los cargos de violación del artículo 10 del Código Civil, toda vez que las normas han sido aplicadas en estricto derecho, y no se ha desconocido su alcance natural, por lo que no se consigna la violación.

V. DECISIÓN DE LA SALA.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución 5590-04 del 14 de octubre de 2004, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social, así como tampoco la de sus actos confirmatorios y, por lo tanto, NO ACCEDE a las pretensiones del recurrente.

Notifíquese,

ALEJANDRO MONCADA LUNA
VICTOR L. BENAVIDES P. -- EFRÉN C. TELLO C.
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO PEDRO FONSECA EN REPRESENTACIÓN DE PILOTES Y ESTRUCTURAS S. A. (PILOTEC S.A.) PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 581-2009 D. G. DE 1 DE JUNIO DE 2009, DICTADA POR LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, LOS ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: ALEJANDRO MONCADA LUNA . PANAMÁ, VEINTE (20) DE DICIEMBRE DE DOS MIL TRECE (2013).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Alejandro Moncada Luna
Fecha: viernes, 20 de diciembre de 2013
Materia: Acción contenciosa administrativa
Plena Jurisdicción
Expediente: 191-2011

VISTOS:

El licenciado Pedro Fonseca, en representación de PILOTES Y ESTRUCTURAS S.A. (PILOTEC S.A.), ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declare que es nula, por ilegal, la Resolución No. 581-2009 D. G. de 1 de junio de 2009, emitida por la Caja del Seguro Social, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

I Antecedentes

1. Los hechos y la demanda

Según se sigue de las constancias que integran el presente expediente, los hechos que dan origen a la controversia pueden sintetizarse así:

1. La Caja de Seguro Social a través del Departamento de Auditoría, llevó a cabo una auditoría a los libros de contabilidad, comprobantes de pago, planillas y otros documentos de la empresa PILOTEC S.A.
2. Mediante Resolución No. 581-2009 D.G. de 1 de junio de 2009, la Caja de Seguro Social resuelve, condenar a la empresa PILOTEC S.A., a pagar la suma de ochenta mil quinientos diecinueve balboas con 51/100 (B/.80, 519.51) en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, décimo tercer mes, multas y recargos de Ley, sumas dejadas de pagar durante el período comprendido de enero de 2002 hasta octubre del 2007, más los intereses y recargos que se causen hasta la fecha de su cancelación.