

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR EL LCDO. MIGUEL GONZALEZ, EN REPRESENTACION DE DOMINGO CASTILLO, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACTO ADMINISTRATIVO CONTENIDO EN LA Resolucion Nº 2262/90/SUB.D.G. DE 22 DE ENERO DE 1990, EMITIDA POR EL SUBDIRECTOR GENERAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: CESAR QUINTERO.

CONTENIDO JURIDICO

SALA TERCERA.- CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.- DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION.- DESTITUCION DE FUNCIONARIO PUBLICO.- CARACTER LEGAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Panamá, treinta (30) de agosto de mil novecientos noventa y uno (1991).-

V I S T O S:

El Lcdo. Miguel González en representación de **DOMINGO CASTILLO**, interpuso demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo contenido en la Resolución Nº 2262/90/SUB.D.G. de 22 de enero de 1990, emitida por el Subdirector General de la Caja de Seguro Social, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante Vista número 122 de 3 de abril de 1991, la Procuradora de la Administración contestó la mencionada demanda.

Cumplidos los trámites procesales instituidos por las Leyes 135 de 1943 y 33 de 1946 para esta clase de acciones, según se desprende del informe secretarial fechado de 18 de julio de 1991, se pasa a decidir el presente negocio contencioso administrativo.

Hechos fundamentales de la acción:

PRIMERO: Mi mandante **DOMINGO CASTILLO** se desempeñó como funcionario público de la Caja de Seguro Social desde el 1º de septiembre de 1981.

SEGUNDO: Mi mandante fue destituido del cargo que de manera permanente venia desempeñando como Inspector de Obras en Dirección de Ingeniería y Arquitectura. La destitución está contenida en la Resolución Nº 2262-SUB-D.G. de 22 de enero de 1990, expedida por el Sub-Director General de la Caja de Seguro Social, "en uso de sus facultades legales".

TERCERO: Dicha resolución no señala la fecha en que entraba a regir y le fue notificada a mi mandante el día 31 de enero de 1990.

CUARTO: La resolución recurrida no señala los recursos legales de que disponía mi mandante para oponerse a ella ni los términos dentro de los cuales se podían utilizar.

QUINTO: Mi representante es Inspector de Obras y goza de idoneidad para el cargo que desempeñaba.

SEXTO: Mi representado nunca incurrió en los hechos que se le imputan en la resolución impugnada, como tampoco ha sido sancionada con anterioridad por indisciplina en el cargo.

SEPTIMO: El despido de mi mandante se llevó a cabo sin seguir el procedimiento que establece el Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social."

Disposiciones que se aducen violadas y el concepto.

Aduce el recurrente que se ha violado el artículo 22 del Decreto Ley Nº 14 de 27 de agosto de 1954, en su literal e). El texto de esta norma es el siguiente:

"Artículo 22-. Son atribuciones y deberes del Director General:

- a)...
- c) Nombrar, trasladar y remover a los empleados, determinar sus deberes e imponerle sanciones;
- d) ...".

Sostiene el demandante que se ha transgredido la norma antes citada de forma directa, al dictar la resolución impugnada el Subdirector de la Caja de Seguro Social, y no el Director General de esta institución como lo estatuye esta norma.

El Procurador de la Administración manifiesta que el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social establece que el Director General puede delegar a su criterio cualquiera de las atribuciones consagradas en el artículo 22, incluyendo la delegación en el Subdirector General de la atribución de nombrar, trasladar y remover a los empleados", así como "determinar y remover a los empleados", así como "determinar sus deberes e imponerse sanciones" cuando las circunstancias así lo exijan.

La Sala luego de valorar las argumentaciones de las partes y los elementos de convicción que obran en el expediente considera que la aducida violación al citado artículo 22 realmente no se ha configurado, en virtud de que el artículo 22A del Decreto Ley Nº 14 de 27 de agosto de 1954 le concede al Director General de la Caja de Seguro Social la potestad de delegar en el funcionario que él estime pertinente las atribuciones contempladas en el artículo 22. El contenido del artículo 22 A es el siguiente:

"El Director General puede delegar a su juicio, cualquiera de las atribuciones señaladas en el artículo anterior, en el funcionario que él designe, cuando las circunstancias así lo exijan".

Sostiene el actor que el Director General de la Institución no delegó expresamente en el Subdirector General la potestad para que este procediera a destituir al señor **DOMINGO CASTILLO**. No obstante ese señalamiento, a foja 28 del expediente se aprecia una resolución del Director General en la que le atribuye responsabilidades y autoridad al Subdirector General sin excepción alguna. Estas atribuciones tienen vigencia, según lo indica la resolución, a partir del 8 de enero de 1990. Lo anterior pone en evidencia que el Director de la Caja de Seguro Social ratificó y convalidó la orden de destitución que dictó el Subdirector contra **DOMINGO CASTILLO**. Se desestima el aducido vicio de ilegalidad que se le señala al acto acusado.

Las otras normas que se aduce han sido quebrantadas por resolución de la Caja de Seguro Social son los artículos 1º y 2º del Decreto de Gabinete Nº 1 de 26 de diciembre de 1989. El contenido de estas normas es el siguiente:

"Artículo Primero: Quedan insubsistentes los nombramientos de los servidores públicos que en el transcurso de los últimos treinta meses y al amparo de la dictadura, se dedicaron a actividades de persecución, represión, amenaza, hostigamiento, destrucción y robo de la propiedad pública y privada, introducción o tráfico de armamentos, o que de cualquier manera notoria, atentaron contra la dignidad y derechos humanos de sus compañeros de trabajo, y demás ciudadanos panameños o extranjeros".

"Artículo Segundo: Autorizar a las nuevas autoridades superiores de las distintas dependencias del Estado, tales como los Ministros de Estado, los Directores de las instituciones autónomas o semiautónomas, los Procuradores de la Nación y de la Administración, el Contralor General de la República y los Gobernadores y Alcaldes, respectivos, para que, previamente identificados, desstituyan a los servidores públicos cuyos nombramientos quedan insubsistentes y proceder a la reorganización y reconstrucción democráticas" (el subrayado es mío)".

A juicio del demandante el quebrantamiento a estas disposiciones ocurre en tres modalidades a saber:

"1. La autorización de destitución la conceden las disposiciones citadas en favor del Director de la Caja de Seguro Social y no del Sub-Director quien en esta oportunidad fue quien dictó la orden.

2. Se exige que el funcionario sea previamente identificado para que proceda la destitución, lo que no se dió en este caso.

3. El Decreto de Gabinete Nº 1 de 1989 no es aplicable a los funcionarios de la Caja de Seguro Social, por regirse esta Institución por disposiciones especiales."

En relación a lo sostenido por el actor en el sentido de que el Subdirector de la Caja de Seguro Social no poseía facultad para ordenar la destitución de la demandante, resulta innecesario entrar a discernir sobre el particular, en virtud de que previamente la Sala aclaró que al aludido funcionario, el Director General le atribuyó esa postestad expresamente y además, el Subdirector convalidó aquellas acciones de personal que emitió con antelación a esa autorización expresa.

Otra anomalía que le atribuye el demandante al acto que acusa de ilegal consiste en que, en su criterio, a él no se le comprobó por ningún medio su vinculación con los denominados, "Codepadi", en vista de que no se realizó una investigación tendiente a verificar su participación en las actividades de esos grupos. Objetando esa argumentación la Procuradora expresa que, del informe de conducta remitido por el Director General de la Caja de Seguro Social, se constata que las investigaciones realizadas determinaron que el ex-funcionario, ahora demandante, se dedicaba durante horas laborales a "intimidar a sus compañeros de trabajo, induciéndolos a participar en marchas, concentraciones y otros actos de naturaleza política,

durante la ~~juicio~~ **lucha** laboral, con amenazas de que quien no lo hiciera podría ser despedido".

La Sala estima infundadas las alegaciones del demandante ya que su destitución del cargo público que desempeñaba tuvo como sustento jurídico el Decreto de Gabinete Nº 20 de 1 de febrero de 1990 y no el instrumento jurídico que menciona. Este Decreto faculta expresamente a los directores de entidades autónomas para que procedan a destituir o declarar insubsistentes los nombramientos de los servidores públicos que hubiesen participado en los llamados grupos Codepadi. Respecto a ello, se constata en el informe del funcionario ue emitió la orden de destitución que esa acción se dió a consecuencia de que el demandante participaba en actividades de persecución, hostigamiento e intimidación propias de esos grupos. Cabe señalar que por las circunstancias como ocurrió la transición del Gobierno hubo la necesidad de dictar normas jurídicas especiales tendientes a reestructurar y sanear la Administración Pública y dentro de esa medida se hacía necesaria la destitución de los integrantes de los "Codepadi y batallones de la dignidad", tal como ocurrió en el presente caso. Por lo anterior se desestima el alegado vicio de ilegalidad.

La demandante aduce, además, que el acto que acusa viola los artículos 3, 47 y 65 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social. Sobre ese punto la Sala ha expresado que el procedimiento contemplado en un reglamento resulta inaplicable cuando una norma de superior jerarquía instituye un trámite especial y distinto. Al respecto, los artículos 14 y 15 del Código Civil disponen que cuando dos normas jurídicas de diferente jerarquía resultan incompatibles entre si, prevalece lo dispuesto en la norma superior. Igual principio establece el artículo 757 del Código Administrativo que dice:

"El orden de preferencia de disposiciones contradictorias en asuntos nacionales, será el siguiente: la ley, el reglamento del Poder ejecutivo y la orden superiores (2).

En los asuntos municipales el orden de prelación es el siguiente: las leyes, los reglamentos del Alcalde y las órdenes superiores.

Cuando la ley o el acuerdo autoricen al Poder Ejecutivo o a algún otro empleado del orden público para reglamentar algún asunto municipal, el lugar de prelación del respectivo reglamento será a continuación de la ley o acuerdo en cuya virtud se expidió dicho reglamento.

Si el conflicto fuere entre leyes y acuerdos municipales, se observarán las disposiciones de las primeras; y si entre las órdenes de los superiores, se prefiere la del de mayor categoría".

Esto es lo que ocurre en esta oportunidad. Por lo expresado, resulta innecesario entrar a discernir sobre las aducidas violaciones al reglamento interno de la institución.

Respecto a la violación del artículo 29 de la Ley, cabe señalar que aunque la resolución acusada no exprese qué recursos procede interponer en su contra, el artículo 3 del Decreto de Gabinete Nº 48 del 20 de febrero de 1990, es claro al señalar que: "La autoridad u organismo estatal que proceda a una destitución al amparo de los Decretos 20 y 21 citados, expresará la causal en la que se funda su actuación. Contra dicha

destitución cabe sólo el recurso de reconsideración ante la propia autoridad que dictó la decisión, agotándose con éste la vía gubernativa".

En ese orden de ideas, es conveniente destacar que según se constata en el expediente, la parte actora recurrió oportunamente contra el acto acusado, mediante el recurso de reconsideración y por la vía contencioso administrativa, lo cual convalida lo actuado, de conformidad con el artículo 32 de la Ley 125 de 1943, modificado por el artículo 19 de la Ley 33 de 1946.

Sumado a lo anotado, en el presente caso no se ha desvirtuado el hecho de que la destitución del funcionario obedeció a su participación en los grupos CODEPADI, y que existe un procedimiento especial aplicable a estos negocios que no permite la indefensión de los funcionarios, como lo señala el demandante. Se desestima por tanto, el argumentado vicio de ilegalidad.

En mérito de lo expuesto, la **CORTE SUPREMA, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NIEGA** el pedimento de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción formalizada por **DOMINGO CASTILLO** mediante apoderado judicial contra la Caja de Seguro Social y en consecuencia, **DECLARA** que la Resolución Nº 2262/90/SUB.D.G. expedida por esa Institución **NO ES ILEGAL.**

Cópiese y Notifíquese!

(FDO) CESAR QUINTERO (FDO) DIDIMO RIOS VASQUEZ (FDO) EDGARDO MOLINO MOLA (FDO) ANAIS BOYD DE GERNADO, SECRETARIA ENCARGADA.

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR EL LCDO. CARLOS AYALA, EN REPRESENTACION DE CARLOTA MORENO, PARA QUE SE DECLARE NULA, LPOR ILEGAL, LA ACCION DE PERSONAL Nº 2505-90 de 5 de junio de 1990, dictada por la Caja de Seguro Social, y para que se hagan otras declaraciones. MAGISTRADO PONENTE: CESAR QUINTERO.

CONTENIDO JURIDICO

SALA TERCERA.- CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.- DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION.- DESTITUCION DE FUNCIONARIO PUBLICO.- LEGALIDAD DE LA MEDIDA.-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Panamá, treinta (30) de agosto de mil novecientos noventa y uno (1991).-

VISTOS:

El Lcdo. Carlos Ayala, en representación de **CARLOTA MORENO**, interpuso demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la acción de personal Nº 2505-90 de 5 de junio de 1990, dictada por la Caja de Seguro Social, y para que se hagan otras declaraciones.

La
nula, por ilegal
dictada por
MORENO a suma
salarios caído
El D
explicativo de
"2.
deno
3.
des
com
dev
4.
Ins
fun
5.
CAR
el
con
La
Nº 192 del
desestimadas
La
la Ley 4 de
cargos, des
concluye que
En
en el caso
parte de los
puede asever
So
Procuradora,
artículo 58
conllevaría
tenía status
en el libelo
I
demandada c
correspondi
grupos deno
sustenta en
previsto en
Decreto de
L
de Seguro
planteado,
al principi
del Código
jerarquía p