



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, cinco (5) de febrero de dos mil quince (2015)

VISTOS:

El Doctor **ANGEL NARIÑO STANZIOLA AROSEMENA**, a través de apoderado judicial, ha interpuesto demanda contenciosa-administrativa de plena jurisdicción en contra de la nota No.1332/RC/DRH de 13 de agosto de 2010, y el acto reformativo contenido en la Resolución 1227 de 21 de octubre de 2010, dictadas por el Ministerio de Salud, el acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante la nota No.1332/RC/DRH la Directora de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, le comunica a la Dra. Adelaida Tejeira, Directora Regional de Coclé, que el Dr. Angel Stanziola, Médico General, será asignado del Hospital Aquilino Tejeira hacia el Centro de Salud de Antón (Región de Coclé).

A través de la Resolución 1227 de 21 de octubre de 2010, el Ministerio de Salud resuelve, entre otras cosas, asignar al doctor Angel Nariño Stanziola, del

Hospital Aquilino Tejeira hacia el Centro de Salud de Antón (Región de Coclé), por la necesidad debidamente comprobada en el servicio.

I. PRETENSIONES DE LA DEMANDANTE.

El apoderado legal de la parte actora, plantea las pretensiones así:

Primero: que son nulas, por ilegales, la Nota No.1332/RC/DRH de 13 de agosto de 2010 y el acto reformativo contenido en la Resolución No.1227 de 21 de octubre de 2010, dictada por el Ministro de Salud, mediante la cual se le traslada a mi representado Angel Stanziola Arosemena hacia el Centro de Salud de Antón.

Segundo: Que a consecuencia de lo anterior, se ordene al Ministerio de Salud, reincorporar a mi representado a la posición o cargo público que ocupaba inmediatamente antes de la acción de traslado, en el Hospital Aquilino Tejeira de la Ciudad de Penonomé."

II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.

El accionante fundamenta su demanda en los siguientes aspectos:

El Doctor Angel Stanziola Arosemena se desempeña como titular del cargo de médico de primera categoría, desde el año 1990, mediante la nota No.1332/RC/DRH de 13 de agosto de 2010, el Doctor será asignado a partir de la fecha, del Hospital Aquilino Tejeira de Penonomé hacia el Centro de Salud de Antón, no explicando ni fundamentando en ésta las razones ni justificaciones del motivo del traslado, por lo cual considera que dicha medida se ha producido de manera ilegal, ya que a su criterio, no basta con afirmar la necesidad en el servicio, sino que por el contrario, tenían que probarlo.

Señala también que el Doctor Stanziola nunca ha sido objeto de una sola medida disciplinaria, sino que ha cumplido con los deberes de competencia, lealtad y moralidad en el ejercicio de sus funciones.

III. NORMAS ESTIMADAS COMO INFRINGIDAS Y SU CONCEPTO DE INFRACCIÓN.

La primera norma que se cita como infringida, es el artículo 1, Parágrafo 1 del Decreto de Gabinete No.16 de 1969, el cual indica que se ha violado directamente por omisión, ya que en la nota No.1332/RC/DRH de 13 de agosto de 2010, a su criterio no expresa las razones de hecho, ni de derecho en que se fundamenta dicha acción de personal, en abierta contravención a lo estipulado en la norma, conculcando el derecho subjetivo del Señor Stanziola, en cuanto a su derecho de inamovilidad laboral. Asimismo, sostiene que la Resolución No. 1227 del 21 de octubre de 2010, ha violado directamente dicha norma por interpretación errónea, puesto que el acto reformativo a su criterio viola el derecho subjetivo del Doctor Angel Stanziola Arosemena al señalar que el mismo está cimentado a una necesidad debidamente comprobada en el servicio; no obstante, no especifica si fue producto de una necesidad técnica, ni se probó las razones de esta índole para la acción de personal; máxime que, el solo hecho de afirmar que el traslado obedeció a una necesidad, no es suficiente para justificar el mismo, por cuanto que debe probarse con razones fácticas y jurídicas.

La segunda norma que señala como infringida es el artículo 80 de la Ley No.43 de 30 de julio de 2009, en violación directa por omisión, por cuanto la acción de traslado cuestionada, no reunió los requisitos descritos en la norma como "conditio sine qua nom" para respaldar la respectiva acción de personal; ya que no se demostró la necesidad en el servicio, no se le solicitó opinión al Dr. Angel Stanziola, aunado al hecho que se da una disminución en la eficacia del servicio que prestaba, habida cuenta que actualmente no cuenta con un consultorio adecuado donde atender a sus pacientes, lo que dificulta poder ejecutar una real y eficaz atención.

Finalmente, figura como norma infringida el artículo 41 del reglamento interno de personal del Ministerio de Salud, contenido en la Resolución

Administrativa No.026-REC/HUM.DAL,19 de marzo de 2001, la cual considera que fue violada de forma directa por omisión, puesto que se desconoce el contenido del mismo, dado que dicha norma alude a la necesidad de que el traslado no obedezca a razones disciplinarias y en este caso, a su criterio se desprende que la acción realizada tiene revestimientos de carácter disciplinario.

IV. INFORME EXPLICATIVO DEL MINISTRO DE SALUD.

Mediante nota 817-DMS de 15 de abril de 2011, el Ministro de Salud envía a esta Superioridad el informe de conducta correspondiente señalando que: El Decreto 75 de 27 de febrero de 1969, por medio del cual se establece el Estatuto Orgánico del Ministerio de Salud, en su artículo 52 establece que los recursos de personal serán consultados anualmente en nóminas a nivel regional, por programas y actividades y no por institución, en forma que las plazas no tengan carácter inamovible desde el punto de vista operacional, sino que sean susceptibles de redistribución conforme lo exijan las alternativas que pueden experimentar los programas dentro de la región.

De igual manera, sostienen que el artículo 40 del Reglamento Interno del Ministerio de Salud del Reglamento Interno del Ministerio de Salud, indica que los servidores públicos al servicio del MINSA, estarán sujetos a las disposiciones de movilidad laboral, de conformidad con las necesidades comprobadas y que la reasignación del Dr. Stanziola se da hacia el Centro de Salud de Antón, instalación que pertenece a la Región de Salud de Coclé, donde sus servicios son necesarios y requeridos para apoyar la demanda de atención existente.

V. OPINION DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración mediante vista fiscal numerada 095 de 13 de febrero de 2012, dio contestación a la demanda objeto de este examen, y solicita a la Sala que declare que no es ilegal el acto acusado, señalando que la autoridad demandada se ciñó al procedimiento de asignación de áreas de

trabajo establecido en el artículo 52 del Decreto No.75 de 27 de febrero de 1969, por medio del cual se establece el Estatuto Orgánico del Ministerio de Salud; tomando en consideración que el recurrente fue asignado por necesidades de servicio, a otra área de trabajo, pero de la misma región, en el mismo cargo y con iguales condiciones laborales a las que tenía cuando fue nombrado. Por ello, resulta evidente que todos los cargos de infracción alegados por el recurrente resultan infundados, en virtud de esto solicitan a esta Corporación de Justicia, declaren que no son ilegales la nota 1332/RC/DRH de 13 de agosto de 2010 y la resolución administrativa 1227 de 21 de octubre de 2010, emitidas por la directora de Recursos Humanos del Ministerio de Salud y por el titular de dicho Ministerio, respectivamente y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la parte actora.

VI. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Desarrolladas las etapas procesales de rigor corresponde a la Sala decidir la presente litis sobre las consideraciones que siguen:

1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 206 de la Constitución Política y 97 del Código Judicial, esta Sala es competente para revisar, declarar la nulidad por ilegal de los actos administrativos y restablecer el derecho particular violado.

2. Legitimación activa y pasiva.

En este negocio, el demandante, es el doctor Angel Stanziola Arosemena, quien actúa como persona natural que comparece en defensa de sus derechos e intereses en contra de la nota No.1332/RC/DRH de 13 de agosto de 2010 y el acto reformativo de la misma, contenido en la Resolución No.1227 de 21 de octubre de 2010, dictada por el Ministro de Salud.

3. Problemas jurídicos a resolver.

Sobre el particular, se recalca que el doctor Angel Stanziola a quien le es aplicable el Decreto de Gabinete No. 16, de 22 de enero de 1969, (G.O. No.16,297, de 11 de febrero de 1969), fue objeto de una medida de traslado del Hospital Aquilino Tejeira de Penonomé, hacia el centro de Salud de Antón, traslado que él cuestiona porque asegura que viola sus derechos subjetivos, para el caso, la meritada estabilidad, además de que no fueron comprobados los motivos que apoyan la acción (necesidad del servicio y los elementos técnicos de dicho requerimiento).

La Sala observa que la disconformidad del demandante radica en que éste considera que el traslado que se le asignó el 13 de agosto de 2010 del Hospital Aquilino Tejeira de Penonomé hacia el Centro de Salud de Antón, es ilegal toda vez que en la nota de traslado, a su criterio, no se explican las razones ni justificaciones para efectuar el traslado, es decir que no se fundamenta dicha decisión.

Ante tal señalamiento, esta Superioridad procede a evaluar los cargos de infracción planteados por el accionante.

La primera norma que se cita como infringida, es el artículo 1, Parágrafo 1 del Decreto de Gabinete No.16 de 1969, que señala:

“Artículo 1. Los médicos y odontólogos al servicio de las dependencias del Estado gozarán de estabilidad en sus cargos y no podrán ser suspendidos indefinidamente o suspendidos por más de una semana, sin que haya una razón justificada y debidamente comprobada ante una Comisión de Ética y Consulta Profesional integrada de la siguiente manera:

...

Parágrafo 1. Los médicos y odontólogos al servicio de las dependencias del Estado no podrán ser trasladados de una comunidad a otra a menos que haya motivo técnico del servicio y no se le disminuya su nivel económico...”.

El accionante indica que se ha violado directamente por omisión, ya que en la nota No.1332/RC/DRH de 13 de agosto de 2010, a su criterio no expresa las razones de hecho, ni de derecho en que se fundamenta dicha acción de personal, en abierta contravención a lo estipulado en la norma, conculcando el derecho subjetivo del Señor Stanziola, en cuanto a su derecho de inamovilidad laboral. Asimismo, sostiene que la Resolución No. 1227 del 21 de octubre de 2010, ha violado directamente dicha norma por interpretación errónea, puesto que el acto reformativo a su criterio viola el derecho subjetivo del Doctor Angel Stanziola Arosemena al señalar que el mismo está cimentado a una necesidad debidamente comprobada en el servicio, sin haberlo probado.

A juicio de la Sala, le asiste la razón a la parte actora cuando afirma que el acto administrativo originario es violatorio del artículo 1, parágrafo 1, del Decreto de Gabinete No.16 de 1969, toda vez que no han sido probados los motivos técnicos de la acción de personal de traslado ni las razones afincadas en la necesidad del servicio público prestado.

Lo anterior, en el sentido de que tanto en la nota No.1332/RC/DRH de 13 de agosto de 2010, como en la Resolución No.1227 de 21 de octubre de 2010 no se especifica, prueba y detalla cuál es la necesidad específica de servicio, lo cual tampoco se plantea en el informe de conducta suscrito por el Ministro de Salud, máxime que, el solo hecho de afirmar que el traslado obedeció a una necesidad, no es suficiente para justificar el mismo, por cuanto que debe probarse con razones fácticas y jurídicas.

No basta con señalar en el acto administrativo que esa medida obedece a una necesidad debidamente comprobada en el servicio, si en el proceso, específicamente en la vía administrativa y en la contencioso administrativa que ahora nos ocupa, no aparecen los elementos de convicción que prueben esa alegada necesidad.

Tratándose de un médico especialista, como se observa en autos, el ente público ha de observar las prescripciones legales que como la indicada

establecen algunos requerimientos mínimos para proceder a ejecutar la comentada acción de traslado.

Esta falta de justificación del acto acusado es impropia y viene reafirmada incluso por el informe de conducta, mismo que no contribuye a que la Sala obtenga razones y pruebas sobre el móvil de la acción de personal cuestionada a la luz de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la materia y, de manera particular, las normas especiales contenidas en el Decreto de Gabinete No. 16 citado. En efecto, la Sala estima que el Informe de Conducta rendido por la autoridad demandada no satisface los requisitos mínimos de razonabilidad y detalles necesarios sobre la conducta de la Administración.

Tal documento, visible a fojas 41 y 42, no ilustra al Tribunal acerca de los fundamentos fácticos y jurídicos que sirvieron de presupuestos legítimos a la actuación reprochada y rebatida por la actora ante esta Instancia revisora.

Si bien como se ha dicho, el Informe de conducta no consiste en una réplica o contestación de la demanda contencioso administrativa, debe contener elementos de juicio explícitos y debidamente hilvanados por la entidad demandada, que permitan al Tribunal en conjunto con los demás elementos y constancias procesales, hacer una revisión apropiada de los elementos del acto administrativo acusado de violar la Ley y, en última instancia, ejercer el control de la legalidad constitucionalmente atribuido a esta Sala.

Por otro lado, el Tribunal debe recalcar la naturaleza de la acción de personal conocida como traslado, no debe tener visos de ser disciplinaria. Esta orientación viene respaldada legalmente por la Ley 9 de 1994, sobre carrera administrativa, fuente supletoria de las demás carreras públicas, cuando en el artículo 79 indica que en ningún caso se efectuarán traslados por razones disciplinarias.

Orientación que a nivel reglamentario ha sido recogida igualmente por el Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Salud, en la parte final del artículo 41 de la Resolución Administrativa No. 026-REC/HUM.DAL, de 19 de

marzo de 2001, que señala que el servidor público de carrera administrativa podrá ser trasladado del cargo actual hacia otro puesto del mismo nivel, de igual complejidad, jerarquía y remuneración, conforme a las disposiciones establecidas, **pero no podrá ser por razones disciplinarias**, como se infiere de acuerdo a los hechos que rodeaban el traslado del Dr. Stanziola, que se encontraban directamente ligados a las auditorías realizadas al Hospital Aquilino Tejeira cuando el citado doctor era su Director Médico.

Sobre este tópico ha de citarse parte de la sentencia de 29 de enero de 2002 y de 2 de junio de 2003, proferida por este Tribunal, que en cuanto a la figura del traslado -comparada con la remoción o destitución- señaló:

"A...existen sustanciales diferencias entre el traslado como acción de personal o medida disciplinaria impuesta por el funcionario u organismo público competente al recurso humano bajo su dirección y la remoción de éste. A este respecto, la remoción es sinónimo de destitución del recurso humano o funcionario por incurrir en causales disciplinarias que la ameriten, o bien prescindir de dicho personal por ser de libre nombramiento y remoción. Mientras que el traslado es la movilización vertical u horizontal de la respectiva unidad, regularmente dentro del engranaje institucional, bajo ciertas condiciones y limitaciones, que permanece vinculado a la función pública.

En el primer caso, la persona cesa de prestar servicio al Estado, mientras que, en el segundo supuesto, no; empero, ambas tienen en común ser, genéricamente, acciones de personal. Incluso la Sala ha dicho, como bien lo anota la Procuraduría de la Administración, que no debe tenerse el traslado como una remoción > toda vez que no constituye una sanción (Cfr. sentencia de 29 de noviembre de 1993), ello por cuanto las sanciones disciplinarias están claramente establecidas en el Reglamento (Caso: María Magdalena Sánchez versus Caja de Seguro Social. Magistrado Ponente: Adán Arnulfo Arjona López".

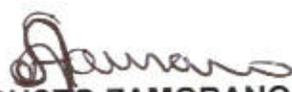
Tomando en cuenta estos precedentes jurisprudenciales y que la acción de traslado debe cumplir con ciertas requisitos que se convierten en limitaciones y condiciones, tales como los previstos en el artículo 80 de la Ley 9 de 1994, que suplen a las leyes especiales o de carrera, y que la Administración no ha

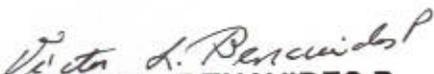
justificado ni probado en el presente asunto, prospera el cargo de ilegalidad contra el parágrafo 1, artículo 1, del Decreto de Gabinete No. 16 de 1969.

En virtud de lo anterior, este Tribunal considera innecesario pronunciarse sobre los otros cargos de ilegalidad contenidos en la demanda.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL** la nota No.1332/RC/DRH de 13 de agosto de 2010, y su acto reformativo contenido en la Resolución 1227 de 21 de octubre de 2010, y **ORDENA el REINTEGRO** del Dr. Angel Stanziola Arosemena a la posición o cargo público que ocupaba inmediatamente antes de la acción de traslado declarada ilegal por esta sentencia.

NOTIFÍQUESE.


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


VÍCTOR L. BENAVIDES P.
MAGISTRADO


LUIS RAMON FABREGA S.
MAGISTRADO


LIC. KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY _____ DE _____
DE _____ A LAS _____
DE LA _____ A _____

FIRMA