

Ley 7 de 1981, y en el que esta Sala expresó lo siguiente:

"... es fundamental señalarle al recurrente, que no ha comprobado haber ingresado al Ministerio de Planificación y Política Económica por concurso de mérito que es lo que demostraría su competencia, y además, lo que le otorgaría **estabilidad** en su cargo por ser funcionario de carrera, obtenida la posición, repetimos, en concurso, donde es la única forma legal de ganar estabilidad. La ley de Carrera Administrativa es para estos casos la ley **básica, preferente, y especial en materia de estabilidad en la función pública**. Tal como se deduce del artículo 300 de la Constitución Nacional que instituye las carreras en los servicios públicos conforme a los principios del sistema de méritos.

En vista de lo anteriormente expuesto, como quiera que el señor **VALDERRAMA** fue nombrado libremente, y al no estar su estabilidad sujeta a una Ley de Carrera Administrativa, o de una ley especial en relación con funciones públicas, y no de tipo profesional, totalmente independiente del ejercicio de funciones públicas como es el presente caso, es potestad discrecional de la entidad demandada el libre nombramiento y remoción de sus miembros." (Sentencia de 11 de octubre de 1994, Registro Judicial, octubre de 1994, p. 313).

A juicio de la Sala, el señor **EZEQUIEL DAWSON VALDIVIESO** no puede invocar derecho a estabilidad en el cargo que ocupaba en el Ministerio de Relaciones Exteriores porque no estaba amparado por los beneficios de una carrera administrativa que le garantizara un sistema de nombramiento, ascenso, suspensión, traslado, destitución, cesantía y jubilación de conformidad con los artículos 297 y 300 de la Constitución Nacional. Por tanto, no se ha violado el artículo 23 de la Ley N° 7 de 14 de abril de 1981.

En consecuencia, la Sala 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 Ejecutivo N° 215 de 15 de marzo de 1995, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores; y NIEGA las otras declaraciones pedidas.

Notifíquese.

MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA FÁBREGA, BARSALLO, MOLINO Y MULINO, EN REPRESENTACIÓN DE CEMENTO PANAMÁ, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° A. C. R. P. 587-92 S/F, EMITIDA POR LA COMISIÓN DE PRESTACIONES MÉDICAS DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, TREINTA (30) DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS (1996).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La firma de abogados Fábrega, Barsallo, Molino y Mulino, actuando en representación de CEMENTO PANAMÁ, S. A. ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, la Resolución N° A. C. R. P. 587-92 s/f, emitida por la Comisión de Prestaciones Médicas de la Caja de Seguro Social.

En la demanda se pide a la Sala que declare nula la Resolución N° A. C. R. P. 587-92 s/f expedida por la Comisión de Prestaciones Médicas de la Caja de

Seguro Social, por medio de la cual no se accede a la petición de reembolso formulada por la empresa CEMENTO PANAMÁ, en relación con los gastos incurridos por atención médica en clínica privada al señor Amado Domínguez.

Sostiene la parte actora que el acto impugnado ha infringido el artículo 1 del Código Civil, el Artículo 12 del Reglamento de la Ley Vigente de Riesgos Profesionales de la Caja de Seguro Social y el artículo 18 del Reglamento de Prestaciones Médicas, cuyos textos son del tenor siguiente:

"Artículo 1 del Código Civil: La ley obliga tanto a los nacionales como a los extranjeros, residentes o transeúntes en el territorio de la República y una vez promulgada, la ignorancia de ella no sirve de excusa".

Artículo 12 del Reglamento General de Prestaciones del Seguro de Riesgos Profesionales: Cuando por la gravedad de un accidente de trabajo, la víctima sea conducida a un centro hospitalario que no sea de propiedad del Seguro, ni contratado por éste, el patrono deberá informar de este hecho a la Dirección Ejecutiva del Riesgos Profesionales.

La Caja procederá a enviar un médico al lugar de reclusión de la víctima, con el fin de que le sea practicado un reconocimiento. Si de dicho reconocimiento se desprende que el accidentado puede ser trasladado sin peligro de su vida, y de que la movilización no ocasionará un agravamiento de la lesión, se procederá, por los servicios médicos de la Caja, a efectuar el traslado a un centro asistencial de ésta. Si el traslado no es aconsejable, la Caja asumirá los costo a que diere lugar la atención del paciente mientras no se encuentre en condiciones de ser movilizad.

En el primer caso, el valor de la asistencia prestada por la entidad particular, con anterioridad al traslado, será de costo del patrono, salvo que por los servicios médicos del Seguro se compruebe la urgencia del tratamiento, ya que, de otro modo, deberá considerarse esta situación, dentro de la denominación de "Primeros Auxilios" de que trata el artículo 16 del Decreto de Gabinete N° 68 de 1970".

"Artículo 18 del Reglamento de Prestaciones Médicas: En casos de urgencia y cuando se compruebe que el asegurado no pudo obtener debidamente las órdenes de la Caja de Seguro Social, o cuando se hospitalice en un lugar donde la Caja no tenga arreglo alguno con esos hospitales, se autorizará el reembolso hasta la concurrencia de tarifas aprobadas por la Junta Directiva".

La parte demandante alega que la Resolución N° A. C. R. P. 587-92 s/f viola, en forma directa, por infracción literal el artículo 1 del Código Civil, ya que la Compañía Cemento Panamá no estaba en la obligación de cumplir con el procedimiento establecido en el artículo 12 del Reglamento de Riesgos Profesionales, en virtud de lo que establece el artículo 1 del Código Civil, pues el mismo no estaba, al momento de la emisión de la resolución impugnada, publicado en la Gaceta Oficial.

De igual forma, la parte actora alega que la Resolución A. C. R. P. 587-92 infringe por indebida aplicación, el artículo 12 del Reglamento de Riesgos Profesionales de la Caja de Seguro Social, pues la Caja de Seguro Social pretende que la empresa Cemento Panamá, S. A. cumpla con una serie de trámites del precitado reglamento, cuando el mismo no había sido publicado en la Gaceta Oficial.

Finalmente, el recurrente estima que la resolución A. C. R. P. 587-92 viola el artículo 18 del Reglamentos de Prestaciones Médicas, por infracción literal del precepto legal, pues no se reconoce el derecho de la empresa Cemento Panamá, a obtener el reembolso de los gastos por atención a un trabajador asegurado, en este caso el señor Amado Domínguez.

La Procuradora de la Administración contestó la demanda mediante la Vista N° 193 de 12 de mayo de 1996, en la cual discrepa de la opinión del demandante y solicita se denieguen las pretensiones del mismo.

La Sala Tercera (Contencioso Administrativa) pasa a resolver la presente controversia previa las siguientes consideraciones.

Observa la Sala que la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción en comento, se basa en el hecho que, según la parte demandada, la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguros Social utilizó como base legal, para emitir el acto administrativo impugnado, el Reglamento General de Prestaciones del Seguro de Riesgos Profesionales, aun cuando éste no había sido promulgado en la Gaceta Oficial. Cabe señalar que dicho reglamento fue publicado en la Gaceta Oficial N° 22805 de 15 de junio de 1995.

En este sentido la Sala considera que, si bien es cierto el Reglamento de Prestaciones del Seguro de Riesgos Profesional debió ser publicado en la Gaceta Oficial desde el momento de su emisión, por contener un procedimiento general aplicable a todas los accidentes de trabajo, dicha omisión no invalida dicho reglamento, es decir no vicia dicho acto de nulidad, **sino que afecta su eficacia.**

En relación con lo anterior, el autor Gustavo Penagos considera que un acto administrativo no es nulo en sí mismo por falta de promulgación, es decir, que la misma no es un requisito de validez; añade el autor que cuando ésta falta, la sanción es la inoponibilidad del acto a los particulares, lo que causa que el mismo no sea obligatorio y, en consecuencia es ineficaz, pues carece de fuerza vinculante ante los administrados (El Acto administrativo, Quinta Edición, Ediciones Librería del Profesional, Colombia, 1992, p. 446 y ss.).

En este sentido, el artículo 15 del Código Civil establece que las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, mas dicha obligatoriedad y aplicación están supeditadas a que los mismos cumplan con los requisitos de validez y eficacia. Dicha postura ha sido reiterada en diversas ocasiones por la Sala Tercera, tal como se establece en la sentencia 15 de noviembre de 1994 que es del tenor siguiente:

"La Sala comparte el criterio del señor Procurador de la Administración porque si bien la Resolución N° 53-90 de 1990 debe ser publicada en la Gaceta Oficial, la omisión de dicha publicación no vicia el acto de nulidad, sino que afecta su eficacia, toda vez que la publicación marca el punto de partida para que el acto **surta efectos** y sea obligatoria u oponible a los administrados (PENAGOS, Gustavo, "El Acto administrativo, Cuarta Edición, Ediciones Librería del Profesional, Colombia, 1987, p. 863)".

Estima la Sala Tercera que le asiste razón a la parte actora, ya que en este caso la Comisión de Prestaciones mal puede utilizar como sustento jurídico un acto administrativo (Reglamento de Prestaciones del Seguro de Riesgo Profesional), que si bien es cierto es válido pues, en su formación reúne los requisitos que la ley exige para nacer a la vida jurídica, no es menos cierto que hasta su promulgación en 1995, fue ineficaz ya que al no ser promulgado en la Gaceta Oficial desde el momento de su emisión carecía de capacidad para producir los efectos jurídicos que el ordenamiento ha previsto para la función administrativa que ejerce.

En relación con lo anteriormente expuesto, la Sala Tercera en sentencia de 15 de mayo de 1991, consideró que "la eficacia se presenta como un complemento imprescindible de la validez del acto administrativo sin lo cual el despliegue de actividad que efectúa la administración pública para ejecutar el acto administrativo no tendría connotaciones jurídicas sino más bien de hecho; y, por otra parte, el supuesto de la eficacia es la validez del acto administrativo sea ésta real o presunta. Puede suceder sin embargo que un acto sea válido pero carezca de eficacia".

Después del análisis efectuado queda claro, pues, que el Reglamento de Prestaciones del Seguro de Riesgo Profesional de la Caja de Seguro Social, desde el momento de emisión del mismo hasta la fecha de publicación, era ineficaz, y como ya lo hemos mencionado inoponible a los administrados, por lo que lo sociedad Cemento Panamá no estaba en la obligación de cumplir con los trámites exigidos en dicho reglamento, mas debía cumplir con los requisitos previstos en legislación que al momento de emisión de la Resolución A. C. R. P. 587-92 s/f, regía los riesgos profesionales. Esta es, el Decreto Ley N° 68 de 31 de marzo de 1970, mediante el cual se centraliza en la Caja de Seguro Social la cobertura obligatoria de los riesgos profesionales para todos los trabajadores del Estado y las Empresas Particulares que operan en la República. Consecuentemente, se puede apreciar que la parte demandante cumplió con lo establecido en los artículos 65, 66 y 67 del mencionado decreto ley, toda vez que la empresa Cemento Panamá dio aviso del accidente a la Caja de Seguro Social, por medio de los formularios suministrados por dicha Institución, dentro de las 48 horas, siguientes al accidente (ver fojas 64 y 85 del expediente administrativo).

Finalmente, en cuanto al cargo de ilegalidad que se le imputa a la Resolución A. C. D. P. 587-92 s/f por ser violatoria del artículo 18 del Reglamento de Prestaciones Médicas, como ese Reglamento tiene eficacia pues, a diferencia del Reglamento de Prestaciones del seguro de riesgos Profesionales fue promulgado, coincide la Sala con lo expresado por la parte actora en la medida que, se dio cumplimiento a los supuestos previstos en el precitado artículo, toda vez que el accidente sufrido por el señor Amado Domínguez fue sumamente grave, al quedar atrapado por las aspas de una empacadora-trituradora de cemento, lo que justifica la urgencia del caso. Aunado a lo anterior, a foja 7 de expediente se encuentra el Informe de Casos de Urgencia elaborado por la doctora María de Caballero, en el cual se describe el estado de salud del señor Amado Domínguez al ingresar al Centro de Salud de Nuevo San Juan y, a consecuencia de las graves lesiones presentadas, se le refiere a la Clínica Hospital San Fernando.

Estiman los Magistrados que se ha demostrado de forma palmaria a lo largo del expediente que el señor Amado no podía obtener las órdenes de la Caja de Seguro Social debido al trágico accidente que había sufrido (ver fs. 54 a 60 del expediente administrativo).

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema de Justicia, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES ILEGAL, la Resolución N° A. C. D. P. 587-92 s/f emitida por la Comisión de Prestaciones Médicas de la Caja de Seguro Social y ordena el reembolso de los gastos incurridos por la Empresa Cemento Panamá, S. A. hasta la concurrencia de las tarifas aprobadas por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

Notifíquese.

(fdo.) ARTURO HOYOS
(fdo.) ROGELIO FÁBREGA Z. (fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL DR. ROLANDO VILLALAZ EN REPRESENTACIÓN DE FRANCISCO DÍAZ MÉRIDA, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 10,961-DNP DE 24 DE NOVIEMBRE DE 1995 EXPEDIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, LA NOTA D. G. 522-95 DE 17 DE OCTUBRE DE 1995, EL ACTO CONFIRMATORIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, TREINTA (30) DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS (1996).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El doctor Rolando Villalaz, actuando en nombre y representación de