

DEMANDA intrpuesta por la firma forense "Perz y Pérez", en representación de Virginia Escala G., para que se declaren ilegales la Resolución No. 0990-73 de lo. de noviembre de 1973 y la No. 4872 de 22 de febrero de 1974, ambas dictadas por el Director General de la Caja de Seguro Social; la Resolución No. 644 de 19 de agosto de 1974 dictada por la Junta Directiva de la misma Instiución; y para que se hagan otras declaraciones.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.-SALA TERCERA (CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA).- Panamá, veintitres de junio de mil novecientos setenta y cinco.-

V I S T O S:

La firma de abogados Pérez y Pérez, en representación de la señora Virginia Escala, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, a fin de que, con audiencia del señor Procurador de la Administración, se declaren nulas por ilegales las resoluciones No. 4872 del 2 de febrero de 1974 expedidas por el Director de la Caja de Seguro Social, así como la No. 644 del 19 de agosto de 1974 dictada por la Junta Directiva de la Institución.

Los hechos en que se funda su acción son los siguientes:

"1o. La recurrente fué nombrada a partir del día 13 de enero de 1969, mediante Resolución 0627-69 del 7 de enero de 1969 y desde entonces empezó a prestar servicios en la Institución demandada.

2o. Mediante resolución No. 0017-71 del 31 de diciembre de 1970 dictada por el Director General de la Caja de Seguro Social, se nombró a partir del lo. de enero de 1971, como Director Ejecutiva Técnica de Seguridad Social y Planificación y desempeño el cargo hasta cuando se revocó esta misma Resolución mediante la No.0990-73

del 10. de noviembre de 1973, dictada por el Director General de la Caja de Seguro Social que no es el mismo que la nombró.

30. Mediante Resolución 0990-73 del 10. de noviembre de 1973 el Director General de la Caja de Seguro Social resolvió a partir del 10. de noviembre de 1973 la Resolución 0071-71 mediante la cual se nombró a la Lic. Virginia Escala G., "Directora Ejecutiva Técnica de Planificación".- "Ordenar el pago de 70 (setenta) días de vacaciones a la Lic. Virginia Escala, a que tenía derecho al momento de la revocatoria de su nombramiento". "Además, pagarle 15 (quince) días de vacaciones concedidas por la Resolución 0902-73, cuyo descanso no había tomado".-

40. Sumando el tiempo desde que fué nombrada originalmente, o sea, desde el 13 de enero de 1969, incluyendo el disfrute de sus 2 meses y medio de vacaciones ya mencionadas anteriormente, cubre los 5 (cinco) años que le garantizan la estabilidad de acuerdo con el artículo 28-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, considerándola profesional de los seguros sociales y establece un procedimiento determinado que debe cumplirse para la separación.-

50. La Dirección General de la Caja de Seguro Social, a pesar de haber concedido vacaciones de 2 meses y quince días a favor de la recurrente vacaciones que vencían precisamente el 10. de enero de 1974, mediante Resolución 0990-73 de 10. de noviembre de 1973, revocó el nombramiento, sin tomar en consideración que lo hacía estando disfrutando Virginia Escala de sus vacaciones, porque en la misma resolución se ordena el pago de tales vacaciones y sin embargo, la revocación del nombramiento surte efecto inicialmente y no tiene carácter suspensivo, más bien, resolutorio.

60. Virginia Escala pidió reconsideración con apelación en subsidio y ambos recursos le fueron concedidos y los argumentos conocidos.

Habiéndose agotado la vía gubernativa, solo queda el Recurso que se interpone en tiempo oportuno.

70. Cabe entender que el disfrute de vacaciones es un período que se calcula del trabajo y tiempo acumulado para los efectos de los derechos adquiridos y que se esperan. Por lo tanto, no se trata de abandono de trabajo y se computa para todos los efectos."

Conjuntamente con la demanda presentó copias debidamente autorizadas de las resoluciones No. 00 17-71 del 31 de diciembre de 1970, mediante la cual fue nombrada como Directora Ejecutiva Técnica de Seguridad Social y Planificación.

De la demanda se le corrió traslado al señor Procurador de la Administración, quien le contestó oponiéndose a la pretensión de la demandante.

Al serle solicitado el informe de explicación de conducta en relación al acto acusado, el Director General de la Caja de Seguro Social lo rindió en los siguientes términos:

HONORABLE MAGISTRADO
RICARDO VALDES
SALA TERCERA DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

SEÑOR MAGISTRADO:

EN

En mi calidad de Director General de la Caja de Seguro Social y de conformidad con lo establecido en el Artículo 33 de la Ley No. 33 de 1946, le remito el informe de conducta por usted solicitado, con motivo de la demanda interpuesta por la firma forense Pérez y Pérez en representación de la Lic. Virginia Escala G., para que se declaren ilegales las Resoluciones No. 0990-93 del 10. de noviembre de 1973 y la No. 48-72 del 22 de febrero de 1974, ambas dictadas por el Director General de la Caja de Seguro Social, y la Resolución No. 644 del 19 de agosto de 1974 dictada por la Honorable Junta Directiva de esta Institución.

La Lic. Virginia Escala fue nombrada como Planificadora Economista en el Departamento de Planificación y Análisis de Productividad de la Caja de Seguro Social en virtud de Resolución No. 0627-69 del 7 de enero de 1969, habiendo iniciado sus labores el 13 de ese mismo mes y año.

Mediante Resolución No. 00-17-71, la Lic. Virginia Escala fue nombrada Directora Técnica de Planificación, cargo que ocupó hasta el 10. de noviembre de 1973 cuando por Resolución 0990-73 se decidió revocar su nombramiento. En los párrafos siguientes de esta última Resolución se ordenó el pago de 60 (sesenta) días de vacaciones y además, el pago de 15 (quince) días de vacaciones que no había tomado.

Contra esta Resolución la Lic. Escala interpuso recurso de reconsideración solicitando la revocatoria de la misma y pidiendo además que se le pagara la cantidad de B/ 1,250.00 en concepto de gastos de representación por razón de los 2 meses y medio de vacaciones que se le habían pagado cuando cesó del cargo.

La Lic. Escala sostenía que las Resoluciones impugnadas no se ajustaban a lo dispuesto en el Artículo 28-A del Decreto Ley 14 de 1954, Orgánico de la Caja de Seguro Social, tal como había quedado después de las reformas introducidas por medio de la Ley 60 de 1967.

Para resolver lo procedente, esta Dirección consideró que el caso de la peticionaria no encuadraba dentro de lo dispuesto en el Artículo 28-A citado. Sobre este particular se tuvo en cuenta que al momento de cesar en sus funciones la Lic. Escala no tenía ni siquiera cinco años al servicio de la Institución, y que la Honorable Corte Suprema de Justicia en sentencia del 10 de agosto de 1973, resolviendo demanda interpuesta por Marcelina Gabriela Domínguez para que se declarasen ilegales varias Resoluciones de la Caja de Seguro Social, había expresado que período de 15 (quince) años señalado en el Artículo 28-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, constituye condición sine-quantum para que tales profesionales, en aquel caso los farmacéuticos, gozaran de estabilidad. Tampoco se accedió a la solicitud del pago de gastos de representación por no permitirlo así el Artículo 36 de la Ley No. 5 del 18 de enero de 1973, por la cual se dictó el presupuesto de rentas y gastos de las entidades autónomas para el año fiscal que corrió del 1.º de enero al 31 de diciembre de 1973. Existen otros hechos que denemos informarle a la Sala Tercera de la Honorable Corte Suprema de Justicia, como el ultimatum enviado por la ex-funcionaria a la Dirección General en nota 782 DETP del 25 de octubre de 1973 y el hecho de que mediante nota 786 DETP del 25 de octubre de 1973 la Lic. Escala comunicó localizarla en su residencia si el Director General deseaba hablar con ella.

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 22 del Decreto Ley 14 de 1954, Orgánico de la Caja de Seguro Social, tanto el nombramiento como la remoción y el otorgamiento de vacaciones y licencias son atribuciones que corresponden al señor Director General, no pudiendo los servidores públicos abandonar el cargo sin la autorización previa correspondiente. Las decisiones de la Dirección General fueron confirmadas en todas sus partes por la Honorable Junta Directiva de esta Institución y el caso sobre el cual se solicita informe, salió de la etapa gubernativa, habiendo llegado a la Sala Tercera de esa Honorable Corte Suprema de Justicia.

Del Honorable Magistrado sustanciador de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, con todo respeto.

JORGE ABADIA ARIAS
Director General

Practicadas las pruebas aducidas por las partes y precluidas a las etapas correspondientes al período de pruebas y alegatos, este negocio se encuentra en estado de resolverlo, a lo cual se pasa mediante las siguientes consideraciones.

El acto originario, cuya nulidad de demanda, es del siguiente tenor:

RESOLUCION No. 0990-73 (PERS)

El suscrito, Director General de la Caja de Seguro Social, en uso de sus facultades legales,

RESUEVE

Revocar a partir del 10. de noviembre de 1973, la resolución 0071-71 mediante la cual se nombró a la Lic. VIRGINIA ESCALA G., Céd. 8-55-526, SS. 06-3639, Directora Ejecutiva Técnica de Planificación. UECO5. FC)))_. (si)

Ordenar el pago de 60 (sesenta) días de vacaciones a la Lic. VIRGINIA ESCALA, a que tenía derecho al momento de la revocatoria de su nombramiento.

Además pagarle 15 (quince) días de vacaciones concedidas por resolución 0902-73 cuyo descanso no había tomado.

Dr. JORGE ABADIA A.

En las subsiguientes resoluciones confirmatoria de la que hasido trascrita, se sostiene que la Lic. Virginia Escala no gozaba de estabilidad cuando se prescindió de sus servicios, puesto que no había cumplido el período de servicio continuo a la Institución requerido en la ley para los empleados comprendido en la categoría de profesionales, razón por la cual podía ser separada de su cargo a discreción del Director General de esa entidad Estatal, y son expuestos los motivos por los cuales se ha estimado que la conducta de la sodicha servidora justificaba su remoción.

Según lo admite la demandante en el hecho primero de su demanda, inció sus servicios en esa Institución el 13 de enero de 1969 y según consta en la resolución impugnada quedó cesante el 10. de noviembre de 1973.

Esto indica que, al momento de ser destituida, le faltaban 2 meses y 13 días para cumplir 5 años de servicios continuos para la Caja de Seguro Social.

Al expresar en la demanda el concepto de violación del artículo 28-A de la Ley orgánica de la Caja, la de-

mandante estima que de computarse el tiempo de las vacaciones acumuladas y la que se concedió, sin obtener su descanso, con el tiempo que trabajó quedaba automáticamente amparada de estabilidad. Para formular este cargo la demandante presume que le había sido concedidas las vacaciones a las cuales tenía derecho por tiempo trabajado.

De las constancias de autos surge que a la Lic. Escala le concedieron 15 (quince) días de vacaciones a partir del 16 de octubre de 1973, las cuales terminaban el 30 del mismo mes (V. fs. 139), que el día 25 del mismo mes también solicitó le concedieran 2 meses de vacaciones, conforme al derecho que le confiere el artículo 796 del código administrativo (V. fs. 146)

La norma citada, según la reforma introducida con la ley 121 de 1943, establece en su párrafo 3o. y en su último lo siguiente:

"El empleado público, nacional o municipal que después de 11 meses continuados de servicio fuere separado de su puesto por renuncia o remoción, sin haber hecho uso del mes de descanso a que se refiere este artículo, tendrá derecho a que se le reconozca y pague el mes de sueldo que corresponda al descanso, siempre que su separación del cargo no obedezca a la comisión de alguna falta grave en el ejercicio de su empleo."

.....

"Son acumulables las vacaciones correspondientes a 2 años.

De este precepto se infiere que el período de descanso anual acumulado por un empleado, cuando no ha sido concedido por motivo de renuncia o remoción, se convierte en un derecho de indemnización que se remunera con el sueldo correspondiente a dicho período, pero en modo alguno puede considerarse como una prolongación del tiempo trabajado por el servidor del Estado.

También se desprende que, para hacer efectivo el derecho al descanso anual que en virtud del servicio prestado

adquiere el empleado, no basta que lo solicite sino que sea concedido por el funcionario facultado para ello, atribución que ostenta el Director General de la Caja, de acuerdo con el literal F) del artículo 22 de la ley orgánica de esa Institución.

Las reglas anotadas se encuentran en armonía con los artículos 26, 27 y 28 del Reglamento Interno de Personal aprobado por la Junta Directiva de la Caja, 26 de septiembre de 1961 (v. fs. 92)

De acuerdo con las pruebas aportadas por las partes a este proceso, la Lic. Escala, si bien solicitó le concedieran el período de descanso anual por 2 meses el 25 de octubre de 1973, no consta que éste le fuera concedido por el Director General sino que el día 10 de noviembre de ese año la destituyó, o sea, un día después del período de descanso que le había concedido desde el 16 hasta el 30 de octubre de ese año.

Los antecedentes del caso demuestran sin lugar a dudas que la demandante no ostentaba el status de estabilidad establecido en el citado Artículo 28-A cuando ocurrió su remoción, y por lo tanto, el Director General de la Caja de Seguro Social ejerció la facultad discrecional que le otorga el literal E) del citado artículo 22.

La Sala concluye que en el caso que nos ocupa, conforme a las normas anteriormente examinadas, por no haber sido concedidas las vacaciones solicitadas por la demandante, éstas no son computables al período que trabajó como alega en su demanda, y en consecuencia, considera que el acto impugnado no violó el artículo 28-A de la Ley Orgánica de la Caja.

Es menester señalar además que, aún cuando los hechos que provocaron su destitución ocurrieron dentro del período

de 15 días de vacaciones concedidos a partir del 16 de octubre, que no entró a gozar por motivos que se desconocen, tal circunstancia no podía inhibir al Director General, una vez transcurrido el tiempo de descanso señalado, para adoptar la decisión que a su juicio correspondía. Y no obstante, que el sentido del artículo 28-A es el de proveer de estabilidad a los empleados de esa Institución y protegerlos de los despidos arbitrarios o los que por error podría incurrir el funcionario aludido, mientras los empleados de esa Institución no cumplan con el lapso de tiempo señalado para ello, según su categoría en dicho precepto, tiene la facultad de promoverlos discrecionalmente.

En el caso planteado el Director General de la Caja estimó irrespetuosa la forma como la Lic. Escala le dió a conocer algunos hechos que estimó de importancia para la buena administración de la Institución, en su nota No.782 DETP del 25 de octubre de 1973.

En algunos párrafos de esa nota se expresa lo siguiente:

Siempre me he distinguido como Profesional de principios y probada honradez y cuando no he estado de acuerdo con determinado punto de vista se lo he hecho saber con toda la generosidad y franqueza que me caracteriza y usted lo sabe, señor Director General.

Si en realidad nos ponemos a preparar un inventario sobre las situaciones acaecidas a esta Dirección Técnica, se observará que desde Noviembre 1972 se han venido presentando situaciones en forma continua que han afectado en una forma u otra la gestión de esta Dirección Técnica de Planificación.

Frente a todas estas situaciones que son de su conocimiento, señor Director General, he seguido luchando en forma optimista y haciéndole frente a ataques directos e indirectos a esta Dirección Técnica, a manera de ejemplo, los sin razón provenientes del Lic. Modesto Justiniani, Director Ejecutivo Jurídico y ahora el Lic. Martín Burgos, Director Ejecutivo Administrativo.

Como profesional no tengo interés en seguir en esta lucha constante y que no tiene razón de ser y menos aún si en realidad no cuenta con el respaldo del señor Director y el señor Subdirector General.

De manera pues, señor Director General, que aún cuando considero que usted como máxima autoridad, en lo administrativo de esta Institución, tiene la última palabra en la primera, segunda y tercera solicitud de esta Dirección Técnica anotadas en las páginas 4 y 5 de este informe, la suscrita, como Directora Técnica de Planificación no está dispuesta a seguir en sus funciones si el señor Director General y el señor Subdirector no acogen favorablemente y convierten en realidad de inmediato, la cuarta y quinta solicitud formulada en la página 5 de este memorándum.

En la seguridad de que el señor Director General y el señor Subdirector General examinarán estas consideraciones y se pronunciarán en torno a la situación planteada, quedo de usted con toda consideración y estima.

Las solicitudes a que se refiere en dicha nota consistían, en resumen, a su petición de destitución inmediata de la persona que fungía el cargo de Jefe del Departamento de Control Patronal y Cobro, por reyerta que dicho funcionario había sostenido con otro compañero de trabajo.

Ese mismo día la demandante también le remitió otra nota al Director General concebida en los siguientes términos:

En atención a su memorándum D.G.-M- 169-73 del 25 de Octubre del presente año, me permito informarle que la suscrita, como Directora Técnica de Planificación se acoge a las vacaciones que le adeuda la Institución por servicios prestados en la Caja de Seguro Social desde enero del año 1969, a partir del 26 de octubre del presente.

Siendo mucho señor Director General que usted me haya enviado este memorándum.

Como profesional de principios mantengo mis puntos de vista esbozados en el memorándum 782 DETP del 25 de octubre del presente año.

En consecuencia, si usted desea conversar conmigo sobre lo referente a cada uno de los puntos formulados en el memorándum 782 DETP del día de hoy, podría localizarme en mi residencia.

Es evidente que si mediante esas notas la demandante no guardó el comedimiento con el que debía dirigirse a su jefe, en las cuales también se denota una actitud desabrida cuando se refiere a los otros funcionarios aludidos en ellas, y habida cuenta que su remoción

podía hacerse sin el previo proceso disciplinario señalado en el artículo 28-A y el reglamento dictado en su desarrollo, no procede calificar de ilegal los actos impugnados en su demanda.

En relación a los gastos de representación que reclamó y le fueron negados, debe tenerse presente que esos emolumentos se pagan a los funcionarios públicos por razón de su cargo, esto es, mientras sean titulares de los mismos, por lo que una vez separados del cargo cesa el derecho a percibirlos.

De todo lo anteriormente expresado se concluye que carecen de fundamento las violaciones imputadas por la demandante a las resoluciones antes mencionadas, y por tanto, no procede a acceder a su petición.

En virtud de las consideraciones expuestas, la Sala Tercera (Contencioso-administrativa) de la Corte Suprema administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, NIEGA la demanda propuesta por la firma de abogados Pérez y Pérez en representación de Virginia Escala, motivo de esta resolución.

Cópiese y notifíquese.

RICARDO VALDES

Pedro Moreno

Lao SantizoP.

Janina de Lombardo
Secretaria