

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

**Panamá, ocho (08) de junio de dos mil veintitrés (2023).**

**VISTOS:**

Mediante la Resolución No. 4869-2020 del 7 de agosto de 2020, la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, procedió a asignarle al Médico General ROLANDO LUQUE funciones como Médico General en el Complejo Hospitalario Metropolitano "Dr. Arnulfo Arias Madrid", en el departamento de Cuidados Intensivos, por instrucciones del Despacho Superior, según nota Oficio SNF/DG/720-20.

Frente a la comunicación previamente indicada por la Autoridad Nominadora, el demandante a través de apoderado judicial presenta recurso de apelación el día 29 de septiembre de 2020. Ante el silencio administrativo en el que ha incurrido la administración pública, el afectado acude a la Secretaría de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia el 22 de enero de 2021, a fin de interponer la correspondiente acción de restablecimiento del derecho subjetivo.

**I.- ANTECEDENTES Y HECHOS DE LA DEMANDA:**

En el libelo de demanda, el apoderado judicial de la parte actora, el Dr. JAIME FRANCO PÉREZ ha indicado que, el 20 de octubre de 2008, el Doctor ROLANDO LUQUE NÚÑEZ tomó posesión del cargo de Médico General, para prestar servicios en el Hospital Doctora Susana Jones Cano de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, tal como lo dispone su nombramiento.

Mediante Resolución No.2535-2016 de fecha 17 de mayo de 2016, se comisionó al Doctor LUQUE NÚÑEZ para cumplir funciones en el MINISTERIO DE SALUD, a fin de



elaborar un plan de acción para la implementación de la utilización y manejo de flotas de ambulancias para emergencias.

Que el Doctor LUQUE NÚÑEZ extendió su apoyo a reorganizar el centro de coordinación para traslados aéreos de áreas de difícil acceso.

También se le dio la oportunidad de formarse a nivel nacional e internacional en temas de salud y seguridad, para respuestas médicas en incidentes de terrorismo químico, biológico, radiológicos, nucleares y explosivos (QBRNE).

En el año 2020, con ocasión de la aparición del conocido COVID-19, en el Departamento en el que se desempeñaba el Doctor LUQUE NÚÑEZ en el MINSA, guardaba estrecha relación con los mecanismos y acciones tendientes a contener dicho virus en la República de Panamá.

Acorde con lo antes dicho, al Doctor NÚÑEZ LUQUE le correspondió organizar la capacitación del personal de equipos de respuesta rápida a nivel nacional, así como la estructura y operación de los tres primeros Centros de Hisopados.

Realizó traslado aéreo de tres panameños varados en Nicaragua, así como la coordinación de las operaciones de bioseguridad para la ayuda humanitaria de alcance internacional de los cruceros ZANDAAN y ROTTERDAM, entre otras muchas funciones cumplidas.

A finales de mayo del año 2020, empezaron a darse algunas desavenencias con quien en ese momento ejercía el cargo de Viceministro de Salud sobre la gestión de acciones que cumplía el Doctor LUQUE NÚÑEZ.

Posteriormente este funcionario accede al cargo de Ministro de Salud, razón por la que, para evitar mayores roces, el accionante le solicitó se les reintegraran a sus funciones en la CAJA DE SEGURO SOCIAL, para así evitar mayores diferencias, que hicieran insostenible el ejercicio de sus labores cotidianas.

Esta solicitud estuvo contenida en nota de fecha 2 de junio dirigida al señor Ministro de Salud, en términos respetuosos.

El Doctor LUQUE NÚÑEZ solicitó a su superior jerárquico inmediato en el MINSA si lo podía ayudar a gestionar la consecución de la nota firmada por el señor Ministro de Salud, en la que se regresaba a sus funciones habituales en el Hospital Susana Jones Cano de la CAJA DE SEGURO SOCIAL

El 7 de julio el recurrente se enteró que existía un proyecto de nota para la firma del señor Ministro de Salud, dando su autorización para el reintegro.

Que días después, aún no se había notificado al Doctor LUQUE NÚÑEZ de la decisión contenida en el proyecto de nota del que tenía conocimiento, razón por la que éste solicitó se hicieran efectivos los días correspondientes a tiempo compensatorio, solicitud que fue autorizada.

Mediante la nota de fecha 22 de julio de 2020, suscrita por el señor Ministro de Salud, se dispuso que el accionante regresara a sus funciones habituales en la CAJA DE SEGURO SOCIAL en el Hospital Susana Jones Cano.

El 11 de agosto de 2020, se le indica al recurrente que se debía apersonar a la Dirección de Recursos Humanos de la CAJA DE SEGURO SOCIAL. Así las cosas, el 17 de agosto de 2020, el Dr. LUQUE se apersonó a la dirección antes mencionada, presentándosele dos resoluciones para su notificación, a saber:

- 1.- Resolución No.4868-2020 de 6 de agosto de 2020, mediante la cual se revocaba la Resolución No.2535-2016 (aquella por intermedio de la cual se le asignaron funciones en el MINISTERIO DE SALUD, aunque realmente no era asignación sino comisión), y la;
- 2.- Resolución No.4869-2020 de 7 de agosto de 2020, en la que se asignaron funciones como Médico General en el Complejo Hospitalario Metropolitano Dr. Arnulfo Arias Madrid CHAAM), en el Departamento de Cuidados Intensivos, por decisión del Despacho Superior (entiéndase Director General).

Que luego de revisar el documento en el que se le estaba desmejorando su condición laboral, al ser notificado, anotó en el reverso su desacuerdo con esta supuesta asignación de funciones (disfrazada para ocultar el traslado), pero se le recomendó que aun cuando no estuviese de acuerdo con esa orden, debía cumplirla y presentarse al CHAAM, pues de lo contrario se le podía culpar de abandono del cargo; el 17 de agosto el demandante se presentó a la Dirección Médica de dicho nosocomio para ponerse a disposición.

El 19 de agosto la hija recién nacida del Doctor LUQUE NÚÑEZ tuvo que ser atendida de urgencia, por lo que éste debía mantenerse en constante verificación de su estado de salud, razón por la que el accionante necesitó de tiempo para apoyar a su esposa, que también requirió de cirugía de cesárea.

Sin tener alternativa, se comunicó con su superior inmediato para solicitar hacer uso de vacaciones vencidas, ante la unidad ejecutora de Urgencias del Hospital Susana Jones Cano. Esta solicitud fue atendida y concedida.

Por intermedio de escrito recibido en la Secretaria General de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, el día 29 de septiembre de 2020 se presentó formal Recurso de Apelación en contra de la Resolución No.4869-2020 de 7 de agosto de 2020.

Que dicho recurso no había sido resuelto, razón por la que invoco el agotamiento de la Vía Gubernativa por acaecimiento de Silencio Administrativo.

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

A criterio de la parte demandante, el acto administrativo demandado (Resolución N° 4869-2020 de 7 de agosto de 2020), ha vulnerado las siguientes disposiciones.

1.- Se ha infringido el **artículo 59 de la Ley 51/2005 (Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social)** que dice:

*"Artículo 59. Condiciones de traslado de funcionarios. Para el traslado de un servidor público de la Caja de Seguro Social, sean administrativos o profesionales y técnicos de la salud, deben darse algunas de las siguientes condiciones:*

*Que sea a solicitud del servidor público y con la aprobación previa del jefe inmediato y del jefe de la unidad a donde se traslada.*

*Que haya necesidad debidamente comprobada en el servicio y que no ocasione alteración negativa a las condiciones laborales del servidor público.*

*Cualquier traslado deberá permitirle al servidor público cumplir con el cargo y las funciones que le han sido asignadas. En ningún caso, los traslados podrán realizarse por razones disciplinarias o políticas."*

La demanda interpuesta en contra del acto administrativo acusado de ilegalidad se presenta por la violación directa por comisión, atendiendo a la acción del señor Director General de la CAJA DE SEGURO SOCIAL de proferir su decisión en abierta violación del Artículo 59 de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005, de la ley orgánica de la institución a su cargo.

El Artículo 59 de la Ley Orgánica de la CSS establece varios supuestos para que un traslado sea legal:

- 1.- Que el traslado sea a solicitud del servidor público al servicio de la CSS.
- 2.- Que conste la aprobación previa del jefe inmediato y del jefe de la unidad a donde se traslada.
- 3.- Que haya necesidad comprobada en el servicio.
- 4.- Que el traslado debe permitir que el servidor público pueda cumplir con el cargo y las funciones que se le han asignado.
- 5.- En ningún caso, los traslados podrán realizarse por razones disciplinarias o políticas.

De forma directa se puede apreciar la violación del artículo transcrito ya que es evidente que el Doctor LUQUE NÚÑEZ no solicitó el traslado; al contrario, le fue impuesto por el ente nominador.

Al Doctor LUQUE NÚÑEZ no se le informó previamente de la aprobación de su jefe inmediato acerca de la decisión del señor Director General de trasladarlo, y tampoco

hubo formalidad alguna acerca de la aprobación del jefe de la unidad a donde se le trasladó, hasta el mismo momento de cumplir con la orden.

Si bien no se discute que en los actuales momentos existe necesidad del servicio en el área del traslado, también es cierto que el Doctor LUQUE NÚÑEZ no tiene ningún entrenamiento para prestar servicios en cuidados intensivos.

Esta falta de entrenamiento para atender pacientes contagiados con COVID- 19, es una muestra en la improvisación de este traslado, lo que afecta el buen servicio que debe prestar el Doctor LUQUE NÚÑEZ.

En Derecho Administrativo existe una causal de ilegalidad que se denomina Desviación de Poder. Ésta se produce cuando ante la apariencia de legalidad de una decisión, tanto en la forma como en el fondo, se persiguen razones distintas al interés público.

En el caso del accionante resulta sospechoso que se le traslade de la unidad ejecutora en la que fue nombrado para un área de mucho riesgo, justamente después de que éste tuvo desacuerdos y diferencias, que venían desde que el actual señor Ministro de Salud, ocupaba anteriormente el cargo de Viceministro, pero que se agravaron a partir del momento en que éste asumió como jefe de la cartera ministerial, a tal punto que el Doctor LUQUE NÚÑEZ solicitó se le revocara la posición (Artículo 61 y 62 del Reglamento Interno de Personal) que ejercía en el MINSA, para regresar a sus funciones en la CAJA DE SEGURO SOCIAL, a su mismo puesto dentro de la misma unidad ejecutora.

Es difícil probar la Desviación de Poder, ya que se debe probar la finalidad del acto dictado, desviada del interés público, pero cuando se trata de un traslado cuando han sido manifiestas las dificultades entre el señor Ministro de Salud, a cargo del ente rector de la salud, y el médico que represento, queda claro que, al retornar a sus funciones en la CSS, al demandante se le castiga con un traslado que no solicitó y que ha sido el resultado reactivo de imponerle una carga, que produce de alguna manera una sanción.

Una de las excusas que usa normalmente la Administración de la CSS para hacer traslados a manera de sanción, es emplear términos como asignación de funciones. Tal como se puede apreciar en la Acción de Personal (Resolución No.4869-2020 de 7 de agosto de 2020) la única motivación que sustenta la decisión del señor Director General de la CAJA DE SEGURO SOCIAL es que "Se Asignan Funciones como Médico General en el Complejo Hospitalario Metropolitano "Dr. Arnulfo Arias Madrid", en el Departamento de Cuidados Intensivos. Por instrucciones del Despacho Superior.

La denominada asignación de funciones no tiene una base legal dentro de la legislación de la CAJA DE SEGURO SOCIAL. Cada vez que un jefe imparte órdenes a un subalterno para que éste realice una o varias tareas, le está asignando funciones, por lo tanto, es importante dejar claro, que la asignación de funciones puede ser utilizada para hacer traslados en abierta violación de lo dispuesto en el Artículo 59 de la Ley Orgánica de dicha institución, lo que per se implica una desviación de poder, pues se disfraza un traslado bajo el ropaje de una asignación de funciones, supuestamente para atender las necesidades del servicio.

Lo anterior queda probado cuando mediante Acción de Personal (Resolución No.4868-2020 de 6 de agosto de 2020), al Doctor LUQUE NÚÑEZ se le revoca la Resolución No.2535-2016 de Asignación de Funciones por instrucción del Despacho Superior. Esta acción es la que utiliza el actual señor Director General de la CAJA DE SEGURO SOCIAL para regresar al demandante a su puesto en el Hospital Susana Jones Cano.

El acto administrativo impugnado se aparta del tenor literal del Reglamento Interno de Personal de la CSS, ya que en sus Artículos 61 y 62 a lo que la Administración de esta entidad denomina Asignación de Funciones, El verdadero nombre es Comisión Administrativa. Su tenor es el siguiente:

*"ARTÍCULO 61: La comisión administrativa, se produce cuando el superior competente, asigna en forma temporal, actividades oficiales que deberá cumplir fuera de su sede y funciones administrativas habituales, las cuales asumirá el funcionario comisionado en representación o interés de la Caja de Seguro Social.*

*ARTÍCULO 62: El funcionario comisionado al momento de ser reintegrado, deberá regresar a su mismo puesto y cargo que ejercía antes de ser comisionado.*

Cuando al Doctor LUQUE NÚÑEZ se le envió a cumplir determinadas tareas, no se le asignó funciones, se le comisionó para tal fin en el MINSA. Pareciera que la denominada asignación de funciones se utiliza para cubrir casos de traslado o que podrían terminar siéndolo, incluso comisiones.

Otro aspecto importante es que tampoco se puede confundir traslados con rotaciones. En el Artículo 46 del Reglamento Interno de Personal de la CSS, claramente se hace la diferencia entre una u otra.

Las rotaciones periódicas de los servidores públicos de la CAJA DE SEGURO SOCIAL se pueden hacer cuando por la naturaleza de las funciones que éstos realizan, se consideren necesarias, siempre que las mismas no excedan de un término de seis (6) meses. Éstas deben ser de conocimiento del servidor público con una antelación de cinco (5) días a la fecha de la efectividad de la misma, período que podrá ser inferior en caso

de urgencia comprobada. Estas rotaciones no deben afectar ni disminuir las condiciones laborales de éste.

Las Rotaciones es la única figura jurídica que permite a la Administración de la CSS mover por un período determinado (no mayor de seis meses) a un funcionario de esta entidad de una unidad a otra, por lo que la denominada asignación de funciones no tiene asidero jurídico, y lo peor, son utilizadas para trasladar definitivamente a un funcionario.

Este desorden administrativo es el causante de una mala utilización de los recursos humanos, pues para tener un panorama más adecuado a la realidad funcional, resulta que en ocasiones cuando no existe la partida presupuestaria o cargo disponible para desempeñar, se le asigna funciones a un servidor público (que se mantiene en su mismo cargo) para que este desempeñe funciones correspondientes a un cargo de mayor responsabilidad, lo que representa riesgos dentro de la prestación de los servicios, independientemente de la injusticia que esto representa para el servidor público que con el mismo salario desempeña funciones de un cargo con mayor remuneración.

Según el Artículo 45, en su Parágrafo, *"Todos los traslados deberán ser acordados y evaluados por la Dirección Nacional de Personal, la cual deberá emitir su opinión sobre la viabilidad del mismo, dentro de un término no mayor de treinta (30) días contados a partir de la solicitud, considerando la eficacia de la actividad o servicio que presta, la existencia de la vacante y la partida presupuestaria correspondiente, y en ningún momento los traslados serán considerados como medida disciplinaria."*

Esto demuestra que el desplazamiento de un servidor público de la CSS de una unidad a otra, conlleva una serie de formalidades que no se cumplieron en el caso del accionante, pero desde ya, lo que está probado es que no existen las asignaciones de funciones a la luz de las normas de recursos humanos de esta institución.

Otro aspecto importante es el desplazamiento físico del servidor público. Cada vez que un trabajador de la CSS se debe desplazar de una unidad (entiéndase ejecutora) a otra, se está haciendo un traslado, excepto cuando se le rota por un término que no debe exceder de seis (6) meses.

Existe desplazamiento físico de un servidor público de la CAJA DE SEGURO SOCIAL en la Comisión, Rotación y en el Traslado. La diferencia consiste en que en la Comisión existe un desplazamiento del servidor de la CSS a cualquier otra institución pública que lo requiera, previa autorización del Director General, y no existe un término de ejecución.

Cuando se trata de Rotación, el Jefe o Superior Jerárquico de la Unidad Ejecutora decide rotar a su subalterno es por razón de la naturaleza de las funciones se consideren

necesarias en asistencia de alguna otra unidad, siempre y cuando esta rotación no supere los seis (6) meses.

Por último, el traslado implica un desplazamiento definitivo de la unidad en la que presta servicio el servidor público, a otra unidad distinta de forma permanente; en el caso de un traslado debe existir la vacante y la partida presupuestaria correspondiente.

Como queda demostrado, la asignación de funciones per se no existen en la legislación de la CSS, pues en sí son órdenes de servicio que no conllevan desplazamiento físico, por el contrario, cuando un jefe ordena a un subalterno realizar una tarea específica, que no realizaba anteriormente, está cumpliendo con una asignación de función, también se puede hablar de asignación cuando se delega al subalterno cumplir con una delegación que se extinguirá tan pronto termine el evento para el cual se consideró, siempre sin que se dé desplazamiento físico permanente, temporal o indeterminado.

Al Doctor ROLANDO LUQUE NÚÑEZ se le ha perjudicado, al disponer una medida administrativa que no solicitó, que afecta sensiblemente su estado de ánimo, y que considera un castigo por no someter su criterio profesional a la voluntad de las autoridades superiores.

### **III.- INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO:**

Mediante escrito visible de fojas 56 a 59 del expediente judicial, e identificada como la Nota No. DENL-N-202-2021 del 25 de noviembre de 2021, el Subdirector Nacional Legal-Asuntos Administrativos – Caja de Seguro Social procede a emitir el correspondiente informe de conducta, señalando lo que a continuación sigue.

Por medio de la Resolución No. 4869-2020- D.G., de 7 de agosto de 2020, el Director General de la Caja de Seguro Social decidió que: "*Se le asignan funciones como Médico General en el Complejo Hospitalario Metropolitano "Dr. Arnulfo Arias Madrid", en el Departamento de Cuidados Intensivos*", al Dr. ROLANDO LUQUE Médico General, Categoría I.

Que si bien, el Dr. ROLANDO LUQUE fue nombrado en la Caja de Seguro Social desde el año 2008, con funciones en el Hospital "Susana Jones Cano"; mediante Resolución No. 2535-2016, de 12 de mayo de 2016, se le "asignaron funciones" en el Ministerio de Salud, con su mismo cargo y partida presupuestaria, sin que el interesado se sintiera afectado por tal asignación o traslado, como podría considerarse propiamente, ni por los aspectos de semántica en la denominación que implicaba tal acción de personal.

La medida adoptada en el acto administrativo demandado, mencionado en forma precedente, a saber, Resolución No. 4869-2020, de 7 de agosto de 2020, se fundamentó en la facultad que detenta el Director General de la Caja de Seguro Social de efectuar traslados (numeral 14, Artículo 41), así como en el cumplimiento de los presupuestos y condiciones para adoptar tal medida, permitidas en el Artículo 59 de la Ley No. 51 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, respectivamente.

La asignación de funciones o traslado dispuesto en la Resolución No. 4869-2020 de 7 de agosto de 2020, se fundamenta en el segundo supuesto o condición que establece el numeral 2 del Artículo 59 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social es decir, "*Que haya necesidad debidamente comprobada en el servicio y que no ocasione alteración negativa a las condiciones laborales del servidor público*", por lo que el supuesto concepto de violación por ilegalidad argüido por el demandante en el sentido que "no solicitó el traslado", resulta erróneo por cuanto que esta acción de personal no se refiere al supuesto descrito en el numeral 1 del Artículo 59 de la excerta legal antes mencionada o sea, que el traslado sea motivado por la solicitud del servidor público, aspecto que es reconocido por el propio demandante, según se aprecia (tercer párrafo, página 6 de la Demanda).

Importa destacar que en la Demanda también se reconoce el aspecto de la necesidad del servicio en el área del traslado (párrafo quinto, página No. 6 de la Demanda), aspecto en que se fundamenta la Resolución No. 4869-2020 de 7 de agosto de 2020, por lo que resulta claro para el interesado y su apoderado, la motivación de este acto administrativo por parte del Director General.

Por otra parte, en lo tocante a las afirmaciones que se mencionan en la demanda respecto a las supuestas condiciones de inconveniencia del traslado, alegando que el Dr. ROLANDO LUQUE NÚÑEZ "*...no tiene ningún entrenamiento para prestar servicios en cuidados intensivos*" y, "*falta de entrenamiento para atender pacientes contagiados por COVID 19*", debería resultar claro, por un lado, que el traslado o asignación de funciones se efectuó con su mismo cargo y partida presupuestaria (Médico General), por lo que las funciones corresponden a las propias ese cargo en la Unidad de Cuidados Intensivos, en las que médicos especializados o jefes supervisan la labor del personal de salud de apoyo asignado; por otro lado, el Punto Cuarto, Hechos u Omisiones que Sustentan la Demanda, página No. 3, parece contradecir la supuesta falta de entrenamiento alegada, para atender pacientes contagiados con la COVID 19, al reconocerse los siguiente:

*"CUARTO: En el año 2020, con ocasión a la aparición del conocido COVID 19, en el Departamento en el que se desempeñaba el Doctor LUQUE NÚÑEZ en el MINSA, guardaba estrecha relación con los*

*mecanismos y acciones tendientes a contener dicho virus en la República de Panamá.*

*Acorde con lo antes dicho, al Doctor NÚÑEZ LUQUE le correspondió organizar la capacitación del personal de equipos de respuesta rápida a nivel nacional, así como la estructura y operación de los tres primeros Centros de Hisopados.*

*Realizó traslado aéreo de tres panameños varados en Nicaragua, así como la coordinación de las operaciones de bioseguridad para la ayuda humanitaria de alcance internacional de los cruceros ZANDAAN y ROTTERDAM, entre otras muchas funciones cumplidas. " (sic).*

Igualmente, consta en el expediente administrativo del servidor público ROLANDO LUQUE, que citamos como fuente de pruebas, la comunicación identificada como Nota No. DRH-187-2020, de 17 de agosto de 2020, suscrita por el Director de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, dirigida al Director Ejecutivo Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, en la que se alude al Dr. ROLANDO LUQUE como doctor en Medicina y Cirugía que laboraba en el Departamento de Emergencias en Salud como Coordinador de Operaciones y Oficina de Enlace QBRNE a nivel nacional, así como se aprecia una extensa hoja de estudios, lo que confirma que la supuesta alegación de "falta de entrenamiento" para desempeñar las funciones propias de su cargo en la Unidad de Cuidados Intensivos, resulta incongruente.

Lo expuesto en forma precedente, evidencia y confirma que la Resolución No. 4869- 2020, de 7 de agosto de 2020, objeto de la demanda, no impone ni reviste visos o condiciones imposibles de cumplir en cuanto a las funciones asignadas, ni desmejoramiento laboral, al servidor público ROLANDO LUQUE, que puedan considerarse alejadas o violatorias de los lineamientos establecidos en el numeral 2 del Artículo 59 de la Ley No. 51 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, ni mucho menos constituye una sanción disciplinaria, como mal supone y se arguye sin respaldo probatorio alguno, obviando considerar que el fundamento de la acción dispuesta lo constituye la necesidad del servicio (interés superior) y no responde a la voluntad (solicitud) personal del demandante, como erróneamente se ha expuesto.

Es importante manifestar que no existe ningún documento en el expediente administrativo del servidor público ROLANDO LUQUE, por parte de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos, unidad ejecutora que instrumentó la acción de personal hoy demandada, que dé cuenta que esta asignación de funciones o traslado no cumple con lo preceptuado por el numeral 2 del Artículo 59 de la Ley No. 51 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social.

Finalmente, en lo referente a la exposición de un plural número de conceptos o figuras administrativas de personal ( desviación de poder, comisión administrativa, rotación, traslado) y artículos del Reglamento Interno de Personal que simplemente se mencionan o reproducen en la demanda (Artículos 61, 62, 45, 46), apreciamos que no

se explica claramente en qué consiste la supuesta infracción alegada, se exponen en conjunto sin individualizar en cada caso el concepto de la violación, con base en el análisis lógico jurídico claro, amplio, razonado y suficiente que permitan confrontar la actuación demandada con cada uno de los preceptos reglamentarios supuestamente infringidos, razón por la cual solicitamos respetuosamente no sean considerados en el análisis de la supuesta infracción simplemente alegada.

#### IV.- OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Por su parte, la Procuraduría de la Administración en el presente caso ha indicado de acuerdo con la Vista Número 470 del 3 de marzo de 2022, y reiterado también en sus alegatos (Vista Número 1268 de 29 de julio de 2022), lo siguiente.

La Procuraduría de la Administración se opone a los argumentos expresados por el actor, toda vez, que Contrario a lo argumentado por el demandante, consideramos que la Resolución N° 4869 de 7 de agosto de 2020, acusada de ilegal, no infringe la disposición invocada en el escrito de demanda, puesto que según se desprende del acto impugnado y demás normativa aplicable al caso, la medida adoptada **se fundamentó en la facultad que detenta el Director General de la Caja de Seguro Social de efectuar traslados.**

Al respecto, es importante destacar el contenido del artículo 41 (numeral 14) de la Ley 51 de 2005, el cual enumera las facultades y deberes del Director General de la entidad de seguridad social:

*"Artículo 41. Facultades y deberes del Director General. Son facultades y deberes del Director General:*

*1...*

*14. Nombrar, **trasladar**, ascender y remover a los funcionarios de la Caja de Seguro Social; aplicar las sanciones disciplinarias que correspondan..." (El énfasis es nuestro).*

En relación con lo anterior, tenemos que la asignación de funciones o traslado dispuesto en el acto acusado de ilegal, se fundamenta en el segundo supuesto o condición que establece el artículo 59 (numeral 2) de la citada excerta, el cual dispone que siempre que haya necesidad debidamente comprobada del servicio y que no ocasione una alteración negativa a las condiciones laborales del servidor público, el Director General podrá ordenar el traslado.

En esta línea, este Despacho observa que como mecanismo para desvirtuar el traslado por necesidad del servicio ordenado por el Director General, el actor afirma en su demanda que "no tiene ningún entrenamiento para prestar servicios en cuidados intensivo" (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Al respecto, debemos destacar lo indicado por la entidad demandada en sobre la supuesta falta de entrenamiento. Veamos:

*"Por otra parte, en lo tocante a las afirmaciones que se mencionan en la demanda respecto a las supuestas condiciones de inconveniencia del traslado, alegando que el Dr. ROLANDO LUQUE NÚÑEZ 'no tiene ningún entrenamiento para prestar servicios en cuidados intensivos' y 'falta de entrenamiento para atender pacientes contagiados por COVID-19', debería resultar claro, por un lado, que el traslado o asignación de funciones se efectuó con su mismo cargo y partida presupuestaria (Médico General), por lo que las funciones corresponden a las propias ese cargo en la unidad de Cuidados Intensivos, en las que médicos especializados o jefes supervisan la labor del personal de salud de apoyo asignado.." (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 57 del expediente judicial).*

De igual forma, el Informe de Conducta resalta otra de las contradicciones que se observa en la acción incoada respecto a la supuesta falta de entrenamiento, ya que en los hechos de su demanda, **el propio demandante afirma que mientras desempeñó funciones en el Ministerio de Salud, realizó labores de tendientes a contener la propagación del COVID-19**, y además agrega que a éste le correspondió organizar la capacitación del personal, estructura y operación de los primeros Centros de Hisopados. Observemos en mayor detalle lo que sostiene el precitado informe:

*"CUARTO: En el año 2020, con ocasión a la aparición del conocido COVID 19, en el Departamento en el que se desempeñaba el Doctor LUQUE NÚÑEZ en el MINSA, **guardaba estrecha relación con los mecanismos y acciones tendientes a contener dicho virus en la República de Panamá.***

*Acorde con lo antes dicho, al Doctor NÚÑEZ LUQUE le correspondió organizar la capacitación del personal de equipos de respuesta rápida a nivel nacional, así como la estructura y operación de los tres primeros Centros de Hisopados.*

*Realizó traslado aéreo de tres panameños varados en Nicaragua, así como la coordinación de las operaciones de bioseguridad para la ayuda humanitaria de alcance internacional de los cruceros ZANDAAN y ROTTERDAM, entre otras muchas funciones cumplidas.*

*Igualmente, consta en el expediente administrativo del servidor público ROLANDO LUQUE, que citamos como fuente de pruebas, la comunicación identificada como Nota No. DRH-187-2020, de 17 de agosto de 2020, suscrita por el Director de Recursos Humanos del Ministerio de salud, dirigida al Director Ejecutivo Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, en la que se alude al Dr. ROLANDO LUQUE **como doctor en Medicina y cirugía que laboraba en el Departamento de Emergencias en Salud como Coordinador de Operaciones y Oficina de Enlace QBRNE a nivel nacional**, así como se aprecia una extensa hoja de estudios, **lo que confirma que la supuesta alegación de 'falta de entrenamiento' para desempeñar las funciones propias de su cargo en la Unidad de Cuidados Intensivos, resulta incongruente.**" (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 57-58 del expediente judicial).*

Lo expuesto los párrafos precedente, evidencia y confirma que el acto objeto de reparo, no impone ni reviste visos o condiciones imposibles de cumplir en cuanto a las funciones asignadas, ni desmejoramiento laboral, al servidor público **Rolando Rigoberto Luque Núñez** que puedan considerarse alejadas o violatorias de la norma que éste ha citado como infringida, ni mucho menos constituye una sanción disciplinaria, como mal supone y se arguye sin respaldo probatorio alguno, obviando considerar que el fundamento de la acción dispuesta lo constituye la necesidad del servicio (interés superior) y no responde a la voluntad (solicitud) personal del demandante, como erróneamente se ha expuesto.

Tal como se ha sostenido, el traslado del actor fue el resultado de una asignación por necesidad del servicio. Igualmente debe anotarse que dicho traslado se dio a un puesto de igual nivel, jerarquía y remuneración, sin que mediara ninguna razón de tipo disciplinaria; por lo que la acción llevada a cabo por la Caja de Seguro Social resulta ajustada a derecho. En consecuencia, lo cargos de infracción señalados por la parte actora resultan infundados.

La Sala Tercera ha tenido ocasión de pronunciarse respecto de la legalidad de las resoluciones que disponen el traslado de un funcionario cuando las mismas observan la normativa aplicable al caso. Muestra de ellos podemos apreciar en la Sentencia de 24 de marzo de 2015, que a la letra dice:

*"Del contenido de los citados artículos y en atención a lo planteado por el accionante, esta Superioridad concuerda con lo planteado por el Procurador de la Administración, en el sentido de que el acto administrativo que se señala como el violatorio de la Ley No.20 de 1984, modificada por la Ley No.8 de 2004, la nota DMR-CNB-96- 2010 de 15 de marzo de 2010, mediante la cual se le notificó al Señor ... que a partir del 22 de marzo de 2010 había sido asignado al subcentro de salud de Cerro Iglesias, **no desconoce las condiciones laborales que el actor adquirió** a través de la resolución ..., que le otorgó la posición de supervisor de área de saneamiento ambiental, categoría II, en la provincia de Chiriquí. Tampoco desconoce la posición de supervisor de área de saneamiento ambiental, ni las condiciones laborales que ostenta el Señor..., **ni mucho menos la remuneración salarial que percibe como producto del ejercicio de la función de supervisor de área de saneamiento ambiental, categoría II, que ocupa en virtud del concurso de méritos que le otorgó dicho puesto.***

(...)

*Como corolario, esta Corporación de Justicia, tiene a bien señalar que **no existen constancias en el expediente administrativo, ni judicial, que indiquen que el señor ... se le haya iniciado algún proceso disciplinario ni que su asignación temporal se haya efectuado por razones disciplinarias, por lo cual no se configuran los cargos de infracción planteados por éste. De igual forma, considera esta Superioridad que el traslado realizado al señor Castillo se ha realizado cumpliendo los presupuestos establecidos en nuestra legislación para tales efectos.***

*En mérito de lo expuesto, los Magistrados que integran la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARAN QUE NO ES ILEGAL la Nota ..." (Lo destacado es nuestro).*

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuestos en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente a ese Tribunal se desestimen los cargos de infracción formulados por la demandante y se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución N° 4869-2020 de 7 de agosto de 2020**, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social, ni la negativa tácita por silencio administrativo y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del recurrente.

#### **V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

Una vez cumplido el trámite procesal de rigor, le corresponde a esta Sala Tercera entrar a examinar los cargos de infracción inherentes a las normas que se estiman vulneradas por la parte actora dentro de la presente Demanda Contenciosa-Administrativa, a fin de determinar si en efecto las razones adoptadas por la entidad demandada con la expedición del acto administrativo impugnado se ajustan o no a derecho.

Previo al análisis de los cargos de ilegalidad efectuados por la parte actora, es pertinente indicar que a través de la presente demanda Contenciosa-Administrativa, se solicita lo siguiente:

- Que se declare que es ilegal y por lo tanto se anule la Resolución No. 4869-2020 de 7 de agosto de 2020, dictada por el Director General de la Caja de Seguro Social, que dispuso la asignación de funciones como Médico General en el Complejo Hospitalario Metropolitano "Dr. Arnulfo Arias Madrid", en perjuicio del Dr. ROLANDO LUQUE NÚÑEZ.
- Que una vez declarada la ilegalidad y por tanto cuando se anule la Resolución No. 4869-2020 de 7 de agosto de 2020, se restablezca el derecho subjetivo violado en el sentido de regresar al Dr. ROLANDO LUQUE NÚÑEZ a prestar servicios en el Hospital Susana Jones Cano de Villa Lucre.
- Que a su reingreso, se le respeten las mismas condiciones laborales, profesionales y técnicas que tenía hasta el momento en que fue víctima de la acción de asignación de nuevas funciones como Médico General en el Complejo Hospitalario Metropolitano "Dr. Arnulfo Arias Madrid", en el Departamento de Cuidados Intensivos, por instrucciones del Despacho Superior.

Expuestas las pretensiones formuladas por la parte actora dentro de la presente demanda Contenciosa-Administrativa de Plena Jurisdicción, esta Corporación de Justicia procederá a realizar el correspondiente examen de valoración de las normas infringidas,

así como también procede a examinar las pretensiones que se solicitan dentro de la acción bajo estudio.

De las constancias procesales que obran dentro del expediente se observa que el demandante ROLANDO LUQUE NÚÑEZ el 20 de octubre de 2008 inicia prestando sus servicios como Médico General en el Hospital Doctora Susana Jones Cano de la Caja del Seguro Social. Para el año 2016 específicamente en el mes de mayo al Doctor LUQUE NÚÑEZ se le asigna la tarea de cumplir funciones dentro del Ministerio de Salud (para la elaboración de un plan de acción para la utilización y manejo de ambulancias de emergencias).

A raíz del surgimiento de la enfermedad COVID-19 en el año 2020, se le asignaron funciones en el Ministerio de Salud para organizar la capacitación del personal de equipos de respuesta rápida a nivel nacional y además organizar los tres primeros centros de hisopado, además otras múltiples funciones realizadas.

Específicamente mediante la nota de fecha 22 de julio de 2020 el Dr. LUQUE NÚÑEZ retorna a sus funciones habituales en el Hospital Susana Jones Cano de la Caja de Seguro Social. Para el 17 de agosto de 2020, el recurrente acude a la Dirección de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social en donde se le notifican de dos resoluciones que son: 1.- La Resolución No. 4868-2020 de 6 de agosto de 2020 (que revoca las funciones que se le habían asignado dentro del Ministerio de Salud); 2.- La Resolución No. 4869-2020 de 7 de agosto de 2020 que constituye el acto administrativo impugnado, a partir de la cual se le **asignan funciones como Médico General en el Complejo Hospitalario Metropolitano Dr. Arnulfo Arias Madrid (CHAAM), en el Departamento de Cuidados Intensivos**, por órdenes directas del Director General de la Caja de Seguro Social (Despacho Superior).

Observa este Despacho que contra la Resolución No. 4869-2020 del 7 de agosto de 2020 el afectado presentó recurso de apelación, el cual no fue contestado y se accedió a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa por la vía del Silencio Administrativo procediéndose de esta manera a agotar la vía gubernativa.

En el libelo de demanda, el apoderado judicial de la parte actora ha indicado que el acto administrativo impugnado ha violado lo consagrado en el artículo 59 de la Ley 51/2005 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, que dispone lo siguiente:

*"Artículo 59. Condiciones de traslado de funcionarios. Para el traslado de un servidor público de la Caja de Seguro Social, sean administrativos o profesionales y técnicos de la salud, deben darse algunas de las siguientes condiciones:*

*Que sea a solicitud del servidor público y con la aprobación previa del jefe inmediato y del jefe de la unidad a donde se traslada.*

*Que haya necesidad debidamente comprobada en el servicio y que no ocasione alteración negativa a las condiciones laborales del servidor público.*

*Cualquier traslado deberá permitirle al servidor público cumplir con el cargo y las funciones que le han sido asignadas. En ningún caso, los traslados podrán realizarse por razones disciplinarias o políticas."*

La norma previamente transcrita dispone distintas situaciones o supuestos en los cuales es viable el traslado de funcionarios de la Caja de Seguro Social, ya sean que ocupen la posición de administrativos, profesionales y técnicos de la salud, siendo éstos los siguientes:

- 1.- Que el traslado se deba a solicitud del servidor público para lo cual requiere de la aprobación previa del jefe inmediato y de la unidad donde se le va a trasladar.
- 2.- Que exista una necesidad debidamente comprobada en el servicio que se requiere prestar y que ello no altere de manera negativa las condiciones laborales del servidor público.

Si bien es cierto, el apoderado judicial de la parte actora ha fundamentado su demanda en el hecho que el acto impugnado es violatorio de la primera de las situaciones previamente descritas en el artículo 59 de la Ley 51/2005 (Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social), no se puede perderse de vista que la prenombrada normativa contempla una segunda opción o posibilidad como lo es la realización del traslado del servidor público de la Caja de Seguro Social en virtud de la **necesidad o requerimiento del servicio, cumpliendo el criterio que no se vean alteradas las condiciones laborales del servidor público.**

Visto lo anterior, el acto administrativo impugnado descansa sobre la base que al Dr. ROLANDO LUQUE en vez de realizar funciones como Médico General en el Hospital Doctora Susana Jones Cano de la Caja del Seguro Social, se le ordenó que realizara dichas labores pero en el Departamento de Cuidados Intensivos del Complejo Hospitalario Metropolitano Dr. ARNULFO ARIAS MADRID de la Caja de Seguro Social.

En este mismo orden de ideas, es interesante tener en consideración que **el acto administrativo impugnado se dictó el 7 de agosto de 2020**, fecha en la que la República de Panamá se encontraba en una situación crítica sanitaria producto de la pandemia por COVID-19, y además para dichos momentos no se había desarrollado vacuna alguna para combatir el virus, por lo que era indispensable trasladar a los médicos generales al departamento de cuidados intensivos del Complejo Hospitalario de la Caja de Seguro Social, específicamente en la unidad de cuidados intensivos, situación que se enmarca en uno de los presupuestos exigidos en el artículo 59 de la Ley 51/2005.

En este mismo orden de ideas, debemos traer a colación lo dispuesto en el artículo 41 (numeral 14) de la Ley 51 de 2005, que establece como las facultades y deberes del Director General de la entidad de Seguridad Social:

*"Artículo 41. Facultades y deberes del Director General. Son facultades y deberes del Director General:*

*1...*

*14. Nombrar, **trasladar**, ascender y remover a los funcionarios de la Caja de Seguro Social; aplicar las sanciones disciplinarias que correspondan..."*

Así las cosas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 51/2005 es competencia, potestad y facultad del Director General de la Caja de Seguro Social, el poder trasladar a los funcionarios de la entidad pública de un determinado hospital a otro, como es el caso del Dr. LUQUE, quien fue trasladado del Hospital Dra. SUSANA JONES CANO al Complejo Hospitalario de la Caja de Seguro Social, por lo que no se evidencia la existencia de desviación de poder como alega el apoderado judicial de la parte actora.

Prosiguiendo el análisis en relación a la segunda condición o requerimiento establecido en el artículo 59 de la Ley 51/2005, que dispone que el traslado **no debe afectar la condición laboral del servidor público**, este Despacho debe advertir, que el traslado o las asignaciones de funciones establecidas al demandante han sido bajo la misma categoría de **Médico General**.

En este mismo orden de ideas, este Despacho comparte el mismo criterio expuesto por la entidad pública demandada, al igual que la Procuraduría de la Administración, puesto que de los mismos hechos de la demanda se desprende que el Doctor LUQUE NÚÑEZ en realidad tenía capacidades y competencias para llevar a cabo el ejercicio de las funciones encomendadas, y ello se puede corroborar en relación al hecho cuarto de la demanda, cuando se advierte lo siguiente:

*"CUARTO: En el año 2020, con ocasión a la aparición del conocido COVID 19, en el Departamento en el que se desempeñaba el Doctor LUQUE NÚÑEZ en el MINSA, guardaba estrecha relación con los mecanismos y acciones tendientes a contener dicho virus en la República de Panamá.*

*Acorde con lo antes dicho, al Doctor NÚÑEZ LUQUE le correspondió organizar la capacitación del personal de equipos de respuesta rápida a nivel nacional, así como la estructura y operación de los tres primeros Centros de Hisopados.*

*Realizó traslado aéreo de tres panameños varados en Nicaragua, así como la coordinación de las operaciones de bioseguridad para la ayuda humanitaria de alcance internacional de los cruceros ZANDAAN y ROTTERDAM, entre otras muchas funciones cumplidas. "*

*(Cfr. f. 4 del expediente judicial)*

De igual manera, se puede apreciar en la Nota No. DRH-187-2020, de 17 de agosto de 2020, suscrita por el Director de Recursos Humanos del Ministerio de Salud,

98

y dirigida al Director Ejecutivo Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, en la que se pone al manifiesto el conocimiento que tiene Dr. ROLANDO LUQUE como doctor en Medicina y Cirugía, quien **laboró en el Departamento de Emergencias en Salud como Coordinador de Operaciones y Oficina de Enlace QBRNE a nivel nacional**. También se aprecia una extensa hoja de estudios, lo que confirma que la supuesta alegación de “falta de entrenamiento” para desempeñar las funciones propias de su cargo en la Unidad de Cuidados Intensivos, no son cónsonas con su formación, experticia y conocimientos, por lo que este Despacho considera que su condición laboral no se ve comprometida, ya que no se le asignaron funciones distintas o diferentes en relación con sus conocimientos profesionales y estudios; infiriéndose entonces que aquel no requería un entrenamiento distinto para prestar sus servicios en cuidados intensivos del Complejo Hospitalario Metropolitano de la Caja de Seguro Social.

En virtud de los señalamientos previamente establecidos, este Despacho arriba a la consideración que el acto administrativo objeto de reparo (Resolución N° 4869-2020 de 7 de agosto de 2020) emitido por la Caja de Seguro Social en realidad no le asigna funciones de imposible cumplimiento, ya que el accionante se encontraba capacitado para poder llevarlas a cabo en virtud de su formación profesional. Ligado con lo anterior, el traslado del accionante se generó en relación a un puesto de igual nivel, jerarquía y remuneración respecto del que ocupaba en el Hospital SUSANA JONES CANO.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia debe volver a recalcar que la asignación del Dr. ROLANDO LUQUE NÚÑEZ a la unidad de cuidados intensivos del Hospital Metropolitano de la Caja de Seguro Social (Dr. ARNULFO ARIAS MADRID) se fundamentó en la **necesidad imperante del servicio (interés superior – Párrafo tercero del artículo 59 de la Ley 51/2005)** y no en virtud de una solicitud personal que hiciera el demandante, ya que es importante tener presente que el Estado está llamado a garantizarle la salud y vida a la población y más en aquellos momentos que tanto el país como el mundo estaban sumergidos en una pandemia por Covid-19.

Por las anteriores consideraciones, esta Corporación de Justicia es del criterio que no se ha violado el artículo 59 de la Ley 51/2005 visiblemente identificables dentro del libelo de la demanda; así como tampoco indirectamente los artículos 61 y 62 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, por lo que no es ilegal, la Resolución N° 4869-2020 de 7 de agosto de 2020 dictada por el Director General de la Caja de Seguro Social, ni la negativa tácita por silencio administrativo, además de desestimarse las pretensiones dentro del libelo de demanda.

98

**VI.- PARTE RESOLUTIVA:**

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución N° 4869-2020 de 7 de agosto de 2020 emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social, ni la negativa tácita por silencio administrativo, y en consecuencia se desestiman las pretensiones solicitadas dentro del libelo de demanda.

**Notifíquese,**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
MAGISTRADA

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO

**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
NOTIFIQUESE HOY 15 DE junio  
DE 20 23 A LAS 8:32 DE LA mañana  
A Procurador de la Administración

  
FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,  
se ha fijado el Edicto No. 1854 en lugar visible de la  
Secretaría a las 4:00 de la tarde  
de hoy 12 de junio de 20 23

  
SECRETARIA

Faint, illegible text at the top of the page, possibly bleed-through from the reverse side.

*Manuel - [illegible]*

*[illegible]*

*[illegible signature]*

*[illegible signature]*

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTRIFICASE HOY 10 DE enero

DE 2008 A LAS 10 DE LA mañana

*[illegible signature]*

*[illegible signature]*  
FIRMA

*[illegible signature]*