

Panamá, 4 de octubre de 2002.

Doctor
Manuel Lobo
Director Regional de Salud
San Miguelito, Las Cumbres y Chillibre
Ministerio de Salud
E. S. D.

Señor Director:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota No.374-DM/RSSM de 12 de septiembre de los corrientes con la cual requiere nuestro criterio sobre la situación detallada a continuación:

*"En la región de Salud de San Miguelito se han venido gestando una serie de proyectos y programas dirigidos a disminuir los problemas que más afectan a esta comunidad, razones que nos llevaron a **reubicar la Jefatura de Trabajo Social** en el Centro de Capacitación de Manipuladores de Alimentos y Operarios de Establecimientos de Interés Sanitario de San Miguelito, mediante **Memorando 298-DM/RSSM**.*

La cercanía del Centro de Apoyo a la Mujer Maltratada y la ubicación de la Clínica de Diagnóstico para la Mujer en este Centro, motivaron la decisión que sometemos a consulta, luego de la oposición presentada por la Jefa de Trabajo Social, alegando ante todo el 'traslado' como ilegal, para lo cual pasamos a citar textualmente su criterio:

'Como servidora pública de Carrera (Carrera Sanitaria y las Leyes de Trabajo Social No.17 de 23 de julio de 1981 y No.16 de 11 de marzo de 1982) de acuerdo a la Ley 9 de 20 de junio de 2002, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, me corresponde ejercer los derechos en ella consignada (art. 135, numeral 11, 16 y 20):

- ejercer funciones atribuidas a su cargo
- trabajar en un ambiente seguro, higiénico y adecuado
- gozar de los demás derechos establecidos en la presente ley y en sus reglamentos

El capítulo referente a traslados (art.80, numeral 1, 3 y 5) cita las condiciones que deben darse para hacerlo efectivo en un servidor público, entre las que señalo no se cumplen:

- que haya una necesidad debidamente comprobada en el servicio
- que el servidor público acepte el traslado
- que no represente ninguna erogación a la institución ni disminución de la eficacia de la actividad o servicio que prestaba

Esta medida de hecho afectará el ejercicio de mis funciones de Trabajador Social Director I (Ley 6 de 11 de marzo de 1982) que de acuerdo al artículo 137, numeral 1 y 11 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, tengo el deber y la obligación de 'realizar personalmente las funciones propias del cargo con la intensidad, responsabilidad, honradez y eficiencia que sean compatibles con sus fuerzas, aptitudes, preparación y destrezas, en el tiempo y lugar estipulado' y 'atender los asuntos de su competencia dentro de los términos establecidos en la Ley y los reglamentos, que se resume e dirigir, planificar, coordinar, administrar, supervisar y asesorar la ejecución del programa de Trabajo Social a nivel local de las actividades para enfrentar la problemática social en las acciones de trabajo Social'.

Por su parte el Depto. de Asesoría Legal es del criterio que la Jefa de Trabajo Social ha malinterpretado la situación por tratarse de una reubicación y no de un traslado, según señala, de acuerdo a la precitada Ley 9 de 1994 y demás disposiciones complementarias aplicables al tema.

Se ha impartido una orden por el Superior Jerárquico y como tal, indica legal, ha de ser ejecutada por Trabajo Social, los argumentos aducidos por la funcionaria distan mucho de la naturaleza de esta decisión.

La Ley 9 define 'traslado' en su artículo 2 como 'reubicación de un servidor público permanente con status de carrera a otro puesto del mismo nivel, jerarquía y condiciones económicas, en la misma institución o en otra incorporada a la carrera administrativa'.

Este precepto es aplicable al caso que nos ocupa, por ser esta funcionaria de carrera sanitaria y porque agrega la Ley 9 de 1994 en su artículo 5 que la misma es fuente supletoria de derechos para aquellos servicios públicos que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.

Se ha trasladado la oficina más no a la funcionaria, pues la misma mantiene su cargo, su nivel, jerarquía y su condición económica, razón por la que mal se puede hablar de traslado refiriéndose al presente caso.

Expuestas las consideraciones de hecho y de derecho...se sirva indicarnos si se aplica el precepto señalado, contenido en el artículo 2 de la Ley 9 de 1994 al caso presentado."

Para empezar con el análisis de la inquietud planteada, es preciso destacar parte de la normativa contemplada en el **Decreto 75 de 27 de febrero de 1969** 'Por medio del cual se establece el Estatuto Orgánico del Ministerio de Salud en desarrollo del Decreto de Gabinete No.1 de 15 de enero de 1969':

"Artículo 39: Las Jefaturas Regionales de Salud son los organismos directivos de coordinación, asesoría, supervisión, control y evaluación de los servicios de salud que integran la región...

Sus funciones administrativas comprenden el manejo directo de las dependencias propias de la Jefatura con arreglo a las disposiciones de este Estatuto y a las específicas que se consignan para cada Unidad en el respectivo manual de operación.

*Artículo 40: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 letra b del Decreto de Gabinete No. 1 de 15 de enero de 1969, las Jefaturas Regionales de Salud **estarán investidas de autonomía para el manejo de sus recursos humanos y materiales.** Consecuentemente gozarán:*

- a) *De la **autoridad necesaria para seleccionar, recomendar nombramientos, traslados y remociones del personal de su jurisdicción** con arreglo a las disposiciones legales y reglamentarias consiguientes y por el conducto regular que corresponda...*
- b) *....*

*Artículo 41: **El Jefe de la Región de Salud tiene la responsabilidad general en la conducción de los asuntos administrativos de las dependencias que integran la región, sin perjuicio de la que corresponde a las autoridades respectivas en cada nivel y a los***

funcionarios individualmente según la naturaleza de sus cargos.

....

Artículo 45: Las unidades técnico-administrativas del Nivel Regional son análogas a las del nivel central y sus funciones son proporcionales al volumen programático de sus respectivas regiones.

....

Conducto Regular y Disposiciones Generales

Artículo 74: Los niveles administrativos en los servicios que integran el Ministerio de Salud, aparte del Gabinete del Ministro, son los siguientes:

- Dirección General de Salud
- Jefaturas Regionales de Salud
- Jefaturas de Áreas Médico-Sanitarias
- Hospitales Nacionales
- Hospitales Especializados
- Jefaturas de Centros de Salud y SubCentros de Salud

....

Artículo 75: Con arreglo a esta ordenación se cursarán todas las comunicaciones y disposiciones de servicio desde el nivel más alto al más bajo, estableciéndose que cada nivel sólo puede dirigirse a su superior inmediato.

Artículo 76: En concordancia con lo previsto en el Artículo 9 del Decreto de Gabinete No. 1 de 15 de enero de 1969 y las disposiciones de este Estatuto Orgánico, **la autoridad con responsabilidad general sobre los servicios locales, es la correspondiente Jefatura Regional, de las que dependerán las Áreas Médico-Sanitarias, y por lo tanto los servicios integrantes de éstos dentro de la delimitación geográfica que comprenda cada Área Médico-Sanitaria para las que regirá asimismo el conducto regular establecido.**

....”

Al citar el articulado concerniente al caso entre manos, buscamos destacar las atribuciones y funciones propias de la Jefatura Regional, en este caso, de la

Dirección Regional de Salud de San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre bajo su digno cargo.

Vemos pues que en cuanto a traslados se refiere, el artículo 40 indica que las Jefaturas Regionales de Salud estarán investidas de la autoridad necesaria para seleccionar, recomendar nombramientos, traslados y remociones del personal de su jurisdicción con arreglo a las disposiciones legales y reglamentarias consiguientes y por el conducto regular que corresponda.

En este orden de ideas, el artículo 76 también declara que la autoridad con responsabilidad general sobre los servicios locales, es la correspondiente Jefatura Regional, de las que dependerán las Áreas Médico-Sanitarias, y por lo tanto los servicios integrantes de éstos dentro de la delimitación geográfica que comprenda cada Área Médico-Sanitaria para las que regirá asimismo el conducto regular establecido.

Entendemos como uno de los servicios integrantes de las Áreas Médico-Sanitarias, la Jefatura de Servicio Social objeto del traslado aludido.

Por tanto, consideramos que la medida adoptada por su despacho de reubicar la Jefatura de Trabajo Social e instalar sus oficinas en el Centro de Capacitación de Manipuladores de Alimentos y Operarios de Establecimientos de Interés Sanitario, es procedente al estar incluida entre las antes mencionadas atribuciones de la Jefatura Regional de Salud de San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre.

Cabe señalar que el artículo 2 de la Ley 9 de 1994 no hace distinción entre los términos trasladar y reubicar, al utilizar la normativa en su redacción la palabra 'reubicar' como sinónimo de 'trasladar' para explicar el significado de 'traslado'.

Efectivamente, el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española nos dice que el verbo '*trasladar*' significa '**hacer pasar a alguien de un puesto o cargo a otro de la misma categoría**'; y el verbo '*ubicar*' significa '**situar o instalar en determinado espacio o lugar, acomodar a alguien en un empleo**'. Con el prefijo 're', en este caso, significa repetición, volver a ubicar (reubicar).¹

Para reforzar el punto antes subrayado, procedemos a citar la Decisión de la Sala de lo Contencioso Administrativo contenida en la **Sentencia de 19 de septiembre de 2002**:

“Los cargos de infracción imputados al acto administrativo originario mediante el cual se trasladó a la doctora...de una unidad de prestación de servicio del Ministerio de Salud a otra de la región Metropolitana del ramo,

¹ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, XXII Edic., Madrid, Edit. Espasa Calpe, 2001.

tienen puntos coincidentes porque los argumentos de ilegalidad endosados al referido acto, se vinculan a la pretermisión² de las normas legales aplicables al caso de la señora...y una sola se dice violada por interpretación errónea, motivos por los que el Tribunal estima que deben analizarse conjuntamente.

La confrontación del acto con las disposiciones que norman ciertas acciones de personal respecto del recurso humano, específicamente las acciones que recaen sobre la movilidad de un funcionario amparado por Ley especial, es tema central de la presente controversia.

Sobre el particular, se recalca que la doctora...fue objeto de una medida de traslado desde una dependencia del Ministerio de Salud a la Región Metropolitana de Salud, traslado que ella 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).

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 16 de 1969³, toda vez que no han sido probados los motivos técnicos de la acción de personal de traslado ni las razones añicadas en la necesidad del servicio público prestado.

No basta 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.

La motivación del acto de traslado prácticamente es inexistente en la Resolución, suscrita por el entonces Ministro de Salud...y esto incumple lo preceptuado en la primera norma invocada por el actor en su demanda de plena jurisdicción.

Tratándose de un médico especialista como se observa en autos y no ha sido refutado por la administración, 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.

² Falta por haber dejado de hacer algo o por haberlo hecho sin las debidas condiciones; descuido de quien tiene a su cargo un asunto – Idem.

³ Decreto de Gabinete que reglamenta la carrera de médicos internos, residentes, especialistas y odontólogos (G.O.16297 de 11 de febrero de 1969).

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 del Decreto de Gabinete 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...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.

En consecuencia, señalamos al Ministerio de Salud que debe ser meticuloso en el cumplimiento de estos requerimientos al momento de evacuar el informe Explicativo de Conducta.

*Por otro lado, el Tribunal debe recalcar la naturaleza de la acción de personal conocida como **traslado**, la cual no es de cuño disciplinario. 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...que pese a que no estaba vigente en la fecha de la acción que afecta a la demandante, sirve para precisar la connotación resaltada de la acción de personal conocida como traslado.

*Sobre este tópico ha de citarse parte de la **Sentencia de 29 de enero de 2002** de la Sala III proferida por este Tribunal, que en cuanto a la figura del traslado –comparada con la remoción o destitución- señaló:*

'...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.'

Tomando en cuenta estos precedentes jurisprudenciales y que la acción de traslado debe cumplir con ciertos requisitos que se convierten en limitaciones y condiciones, v. gr., 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 del Decreto de Gabinete 16 de 1969."

Por todo lo anterior, este despacho considera que, aún si se aduce que sólo han sido las oficinas de la Jefatura de Trabajo Social a ser trasladadas, esto implica también el traslado de los funcionarios que integran dicha jefatura, por lo que estos servidores públicos se encuentran directamente afectados por el procedimiento implementado.

Es así como diferimos del criterio externado por vuestros Asesores Legales cuando sostienen que *'se ha trasladado la oficina más no a la funcionaria, pues la misma mantiene su cargo, su nivel, jerarquía y su condición económica, razón por la que mal se puede hablar de traslado refiriéndose al presente caso.'*

El presente caso sí tiene como objeto la acción de personal conocida como 'traslado' y ésta debe cumplir con ciertos requisitos que se convierten en limitaciones y condiciones previstos en el artículo 80 de la ley 9 de 1994.

Por tanto, tampoco concordamos con la premisa de *'que la Jefa de Trabajo Social ha malinterpretado la situación por tratarse de una reubicación y no de un traslado'*.

Como hemos apuntado, el artículo 2 de la Ley 9 de 1994 no hace distinción entre los términos trasladar y reubicar, al utilizar la normativa en su redacción la palabra 'reubicar' como sinónimo de 'trasladar' para explicar el significado de 'traslado'.

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

[Firma]

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/aai/hf.