



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 1 de junio de 2023
Nota C-080-23

Licenciado
Alberto C. Vásquez R.
Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá
Ciudad.

Ref.: Si la Resolución JD-12 de 6 de mayo de 2015, “Por la cual se crea el nuevo reglamento interno de trabajo de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros,” emitida por la Junta Directiva de la SSRP, según se desprende de la lectura de un Fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, tiene fuerza de ley.

Señor Superintendente:

Por este medio, damos respuesta a su Nota No. DSR-0348 de 2023, de 30 de marzo de 2023, recibida el 23 de mayo del mismo año, mediante la cual hace la siguiente consulta:

“...si la Resolución JD-12 de 6 de mayo de 2015 “Por el cual se crea el nuevo reglamento interno de trabajo de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros emitida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, según la lectura del fallo, tiene fuerza de Ley para considerarse legítima y en ese sentido, ordenar el pago de los salarios caídos a la funcionaria ya restituida, como lo indica el artículo 136 de la precitada excerta legal.”

Sobre el particular, la Procuraduría de la Administración es de opinión que el artículo 136 de la Resolución JD-12 de 6 de mayo de 2015, “Por el cual se aprueba el nuevo Reglamento Interno de Trabajo de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá”, emitida por la Junta Directiva de esa entidad, se presume legítimo y tiene fuerza obligatoria, mientras no sea revocado o declarado inconstitucional o ilegal, por lo que deberá ser aplicado cuando un servidor público de esa entidad es destituido y en virtud de un recurso de reconsideración o apelación interpuesto en la vía gubernativa o como consecuencia de una orden judicial, es reintegrado a su cargo.

En este sentido, este Despacho comparte el criterio legal de la entidad consultante.

A continuación, esta Procuraduría externa las siguientes consideraciones y argumentos que le han permitido arribar a la conclusión arriba planteada, advirtiendo que este criterio no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

I. Antecedentes

Mediante el Resuelto de Personal No.14 de 11 de marzo de 2016, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, ordenó la destitución de la Directora de Administración y Finanzas de esa entidad, por ser cargo de confianza y de libre remoción de la autoridad nominadora, y contra este acto, la afectada presentó recurso de apelación ante la Junta Directiva de la entidad, quien a través de la Resolución No. JD-013 de 27 de abril de 2016, revocó el citado resuelto, ordenó el reintegro de la aludida funcionaria, y al mismo tiempo ordenó elevar una consulta al Pleno de la Corte Suprema de Justicia en cuanto a la constitucionalidad del artículo 136 de la Resolución No. 12 de 6 de mayo de 2015, para proceder a ordenar o negar el pago de salarios caídos, desde la fecha de su remoción hasta la fecha de reintegro (Cfr. artículos primero, segundo y tercero de la aludida resolución).

No obstante lo anterior, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros no presentó la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 136 antes citado, sino que interpuso, ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, demanda Contencioso Administrativa de Interpretación Prejudicial, con el propósito de que esta Sala se pronuncie, sobre el alcance y sentido del acto administrativo contenido en la referida Resolución No. JD-013 de 27 de abril de 2016, resolviendo la demanda en esta forma:

“ IV. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, ante la Consulta que fuere elevada **INTERPRETA PREJUDICIALMENTE que los acápites primero y segundo de la Resolución JD-013 de 27 de abril de 2016, expedida por la Junta Directiva de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, deberán ser aplicados en su recto significado y alcance,** por el Superintendente de Seguro (sic) y Reaseguros de Panamá, en el sentido que debe revocar en todas sus partes el Resuelto de Personal No. 014 de 11 de marzo de 2016 y, en consecuencia, reintegrar a la señora Lucía De Los Ángeles Medina Casis al cargo de Director de Administración y Finanzas que venía ocupando en esa institución.” (Subraya la Procuraduría).

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Tenemos que iniciar diciendo que, de acuerdo al contenido de la Sentencia que resolvió la prejudicialidad, la funcionaria destituida, no era servidora pública de Carrera, sino de libre nombramiento y remoción, y que solo le faltaba dos años para acogerse a la jubilación, motivo por el cual la Junta Directiva de la Superintendencia revocó el Resuelto de Personal No. 014 de 11 de marzo de 2016, y lo que la entidad desea saber es si el artículo 136 tiene fuerza de Ley, para poder pagar los salarios caídos, durante todo el tiempo que la funcionaria estuvo destituida hasta la fecha de su reintegro, ya que aparece en un reglamento y no en una ley formal.

Sobre el particular, el artículo 302 de la Constitución Política establece que todo lo atinente a los deberes y derecho de los servidores públicos serán determinados y regulados por la Ley, por lo que para que se pueda dar el reconocimiento de la remuneración, es indispensable que la misma se encuentre expresamente consignados en una ley formal.

Al respecto, el Texto Único de la Ley 9 del 20 de junio de 1994, “Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa”, ordenado por la Ley 24 de 2 de julio de 2007¹, señala en su artículo 136 que “el servidor público reintegrado tendrá derecho a los salarios dejados de percibir desde su separación del cargo o desde su destitución hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro, y deberá ocupar el mismo cargo salvo que acepte otro análogo en jerarquía, funciones y remuneración.”, y el artículo 137, menciona los derechos que tiene los servidores públicos en general, entre ellos el que señala el numeral 4 que es el de recibir remuneración.

Cabe señalar que este derecho es para los servidores públicos de Carrera Administrativa, que se le aplica a la de la Carrera del Supervisor de Seguros, creada por la Ley 12 de 3 de abril de 2012, ya que la Ley 9 de 1994, en su artículo 5 dispone que “La Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y los municipios no subsidiados, y se aplicará supletoriamente a las instituciones públicas legalmente reguladas o por leyes especiales”.

Para la fecha en que la funcionaria fue destituida, estaba en vigencia – *y todavía lo está* –, la Resolución No. 12 de 6 de mayo de 2015, aprobada por la Junta Directiva de la Superintendencia, “Por el cual se aprueba el nuevo Reglamento Interno de Trabajo de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá”, que en sus artículos 103, 132 y 136 establece lo siguiente:

“Artículo 103. DE LA DESTITUCIÓN. Será causal de destitución por el Superintendente el incumplimiento de las disposiciones establecidas en este Reglamento Interno, así como las políticas y procedimientos establecidos por la Entidad.
Los servidores públicos de la Superintendencia también podrán ser destituidos en cualquier momento y sin causa justificada en virtud de la facultad de carácter administrativa que el Artículo 13, numeral 4 de la Ley de Seguros le confiere al Superintendente.”

“Artículo 132 DE LOS RECURSOS. Todo servidor público que sea sancionado mediante la imposición de sanciones de personal a las que alude este Reglamento, o que sea sancionado o cesado de su cargo, ya sea por efecto de despido con o sin causa justificada, tendrá derecho de interponer recurso de reconsideración y de apelación ante instancias correspondiente. Contra las sanciones que conlleva amonestación verbal o escrita, solo cabe Recurso de Reconsideración.”

¹ Era el Texto Único ordenado por la Ley 24 de 2 de julio de 2007, y en la actualidad le corresponde el artículo 137 del Texto Único ordenado por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017.

“Artículo 136. DE LA RESTITUCIÓN. Si los recursos son resueltos a favor del servidor público, una vez queda notificada la resolución que revocó la sanción interpuesta se restituirá al servidor a su cargo y tendrá derecho al pago de los salarios dejados de percibir durante el periodo que se decretó la sanción.”

Como se desprende del sentido literal de las disposiciones transcritas, los servidores públicos de la Superintendencia, pueden ser destituidos en cualquier momento sin causa justificada, pero tienen derecho a interponer los recursos de reconsideración y apelación², y si se ordena la revocatoria de la destitución y el reintegro a su cargo, tiene derecho al pago de los salarios caídos.

En realidad, estos artículos, no están contemplados en una ley formal, sino en un reglamento, y resulta que tanto los deberes como los derechos de los servidores públicos deben estar previamente consignados en una ley formal, pero no es de competencia de esta Procuraduría objetarlos por esta causa, por lo que mientras no sean revocados o declarados contrarios a la Constitución o a las leyes, por las instancias correspondientes, los mismos tienen fuerza obligatorias y deberán ser aplicados de acuerdo a lo que dispone el artículo 15 del Código Civil, porque están revestidos del principio de legalidad.

En cuanto a la observancia de este principio, considero oportuno citar la Sentencia de 12 de noviembre de 2008 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que señala lo siguiente:

“Dentro del contexto anterior, Carlos Sánchez en su obra Teoría General del Acto Administrativo señala que la presunción de legalidad significa que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Agrega también, que la legitimidad del acto administrativo no necesita ser declarada previamente por los tribunales, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público (SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín. 1995. pág. 5). En este sentido, el autor Carlos Rodríguez Santos señala, entre otros aspectos, que los actos administrativos deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, agregando que, la misma puede ser expedido viciado, pero se presume legal y conserva su vigencia hasta que no sea declarado nulo por la jurisdicción contencioso administrativa (RODRÍGUEZ SANTOS, Carlos Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá. 1996. pág. 53). De lo anterior colegimos que, la ejecutoriedad permite que una vez que el acto administrativo está en firme, sus efectos se cumplan

² Cabe mencionar que la Ley 12 de 2012 no dice en que efecto se conceden los recursos administrativos de reconsideración o de apelación, vacío que debió superarse yendo a las disposiciones de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que, en sus artículos 170 y 173, establece que dichos recursos se conceden en efecto suspensivo, al menos que exista una disposición especial que lo conceda en un efecto distinto o diferente.

aun en contra de la voluntad del administrado.” (Las subrayas las hace el Despacho).

III. Conclusión.

En mérito de lo antes expuesto, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que el artículo 136 de la Resolución JD-12 de 6 de mayo de 2015, “Por el cual se aprueba el nuevo Reglamento Interno de Trabajo de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá”, emitida por la Junta Directiva de esa entidad, se presume legítimo y tiene fuerza obligatoria, mientras no sea revocado o declarado inconstitucional o ilegal, por lo que deberá ser aplicado cuando un servidor público de esa entidad es destituido y en virtud de un recurso de reconsideración o apelación interpuesto en la vía gubernativa o como consecuencia de una orden judicial, es reintegrado a su cargo.

De esta manera damos respuesta a su consulta, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/gac
C-074-23



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*