

, 13 de junio de 1991.

Licenciado
Jerry Salazar
Director General de la
Autoridad Portuaria Nacional
E. S. D.

Señor Director General:

Damos contestación a la consulta que nos formulara mediante Nota D.G. Nº 422-91-RL de 19 de abril de 1991, recibida en esta Procuraduría el 25 de abril (luego de recibir el 22 de mayo la documentación solicitada), la cual se refiere al régimen legal aplicable al trámite de incapacidad temporal por riesgos profesionales de los empleados de la Autoridad Portuaria Nacional.

Según nos explica en su nota, para los trabajadores de los Puertos de Balboa y Cristóbal se estableció -en virtud de un acuerdo suscrito entre la Autoridad Portuaria Nacional y la Caja de Seguro Social -un trámite para el pago por incapacidad temporal a que hace referencia el Decreto de Gabinete Nº 68 de 31 de marzo de 1970, mediante el cual la Autoridad paga el subsidio al empleado, y luego la Caja reembolsa el pago a la Autoridad.

Este acuerdo, prevee que el reembolso sólo se hará en los casos de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, a que se refiere el Decreto de Gabinete referido y que la Caja no se responsabiliza por aquellas diferencias que haya cobrado de más el trabajador. Al respecto, nos explica Usted:

"El sistema de reembolso impuesto a la Autoridad Portuaria Nacional mediante el mencionado Acuerdo, ha ocasionado pérdidas económicas a nuestra Institución, ya que el sistema permite que accidentado el trabajador se le pague el salario correspondiente y luego la Caja de Seguro Social niegue el reembolso en los casos en que la Dirección de Prestaciones Económicas previa evaluación médica dictamina que el accidente no es de trabajo

que la enfermedad no es profesional, razón por la cual el reembolso a que tiene derecho la Autoridad Portuaria Nacional -por disposición expresa del propio Acuerdo- resulta evidentemente ilusorio y perjudicial a los intereses económicos de la Institución."

Previa las anteriores consideraciones, pasamos a absolver las interrogantes que se sirvió plantearnos, conforme a nuestro legal saber y entender.

1. ¿Qué valor legal tiene el ACUERDO fechado 3 de marzo de 1988, celebrado entre la Autoridad Portuaria Nacional y la Caja de Seguro Social?

Para responder a esta interrogante debe tenerse presente que el Director General es el representante legal de la Caja de Seguro Social, y el artículo 22 del Decreto Ley Nº 14 de 27 de agosto de 1954 que modifica la Ley 134 de 27 de abril de 1943, Orgánica de la Caja de Seguro Social, señala como una de las atribuciones del Director General de dicha institución el celebrar acuerdos y arreglos tendientes a la eficiencia y economía de los beneficios por riesgos de Enfermedad y Maternidad. Sin embargo, estos acuerdos seben ser aprobados por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, constituyendo éste un requisito necesario para su validez legal. Por otro lado, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 42 de 2 de mayo de 1974 -Orgánica de la Autoridad Portuaria Nacional-, el Director General de dicha autoridad ejerce su representación legal en todos los actos y contratos que esta deba celebrar.

Se colige entonces de estas normas que el Acuerdo en referencia fue suscrito entre autoridades competentes, y por tanto se presume legal y debe aplicarse hasta tanto no sea invalido de común acuerdo para ambas partes contratantes. Así lo declaró la Sala Tercera de la Corte en un caso similar mediante sentencia de 10 de septiembre de 1985, cuyos párrafos de interés transcribimos a continuación:

"En el presente caso, se observa que la pugna entre dos entidades Municipales ha surgido por la declaratoria unilateral de resolución de un acuerdo firmado por ambos Municipios, Resolución unilateral por el Municipio de Capira. A este respecto señala la Sala que para la declaratoria administrativa de resolución es indispensable un procedimiento que debe realizar la entidad pública al establecer que la otra parte ha infringido una cláusula especial del acuerdo, caso para el cual debe recoger pruebas y dar traslado a la otra parte, luego recibir pruebas de descargo a éste, y por último acordar la resolución o terminación del acuerdo. Es claro que la facultad de declarar resueltos los acuerdos está sujeta a normas fijadas en el cuerpo del mismo y las que emanan de la Ley, que serían las que deben aplicarse. Como el civil, el acuerdo administrativo es Ley para las partes y obliga a todo lo establecido en él; pero en otros aspectos es distinto al civil porque éste radica en la voluntad de las partes; mientras que en el administrativo su espíritu se encuentra consignado en el aspecto público y una vez realizado envuelve una norma convencional que debe respetarse como lo exige la equidad, porque por ser dos entidades Municipales los contratantes, sus pactos crean derechos perfectos para ambas.

Si bien una entidad estatal no puede renunciar a la facultad de declarar la terminación administrativa de un acuerdo, esta situación será válida ante un particular pero no ante una entidad jurídica de igual jerarquía que ella como ocurre en el presente caso, de los Municipios que igualmente representan al Estado, lo cual resultaría sumamente peligroso en un Estado de Derecho.

De lo anteriormente expuesto se deduce que el acuerdo entre los Municipios de Capira y Chame sólo puede

deshacerse de la misma manera como se realizó, es decir, por la voluntad expresa dentro de un nuevo acuerdo entre ambos Municipios en las mismas condiciones que se produjo el convenio de entendimiento sobre distribución Equitativa, dictado por el Municipio de Chame y suscrito por el Presidente del Consejo Municipal de Capira."

(Lic. Roy A. Arosemena, Lic. José A. Troyano, JURISPRUDENCIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA 1971-1985, Panamá 1987. pág. 46-47).

2. ¿Cuál es el sustento legal o el fundamento jurídico del mencionado acuerdo?

Consideramos que esta interrogante ya ha sido contestada en nuestra respuesta anterior.

¿Qué sucede cuando nuestra Institución le paga el salario correspondiente al trabajador accidentado y luego la Caja de Seguro Social no reembolsa el dinero alegando de que no se trata de Riesgo Profesional?

En estos casos la Institución realiza pagos que no tienen una contraprestación de servicios y que carecen de asidero legal por lo que debe exigirse al trabajador la devolución de dichas sumas de dinero, pagados de más por la Institución a su digno cargo, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 1077 del Código Fiscal.

4. ¿Qué mecanismo judicialmente es viable para que nuestra Institución pueda obtener del trabajador el reembolso del salario pagado?

A este respecto opinamos que, en primer término, debería brindársele la oportunidad al trabajador de celebrar un arreglo de pago voluntario con la Institución a fin de que le descuenten de su salario las sumas pagadas en exceso en un período de tiempo razonable. De no lograrse dicho acuerdo, puede exigirse el pago por los medios que da la ley. (V. art. 8 de la Ley Nº 42 de 1974).

Finalmente, llamamos la atención sobre el punto 14 del acuerdo que dispone:

"Este sistema de pago por reembolso quedará sujeto a evaluación por la Caja de Seguro Social, luego de los primeros seis meses de su ejecución, para determinar la continuación y/o eliminación del mismo"

Si esta evaluación por la Caja de Seguro Social no se llevo a cabo en el momento indicado, es propicia la ocasión para que se haga, y que la Autoridad Portuaria Nacional señale las inquietudes y fallas que se hallan detectado en el sistema a fin de que se analize la posibilidad de celebrar un nuevo acuerdo o modificar el presente, de manera tal que se incluyan mecanismos para la solución al problema planteado.

Una salida viable sería quizá el que ese implementara un sistema para que, previo al desembolso que hace la Autoridad Portuaria Nacional, se requiera del trabajador la firma de un documento en el que se dejara establecido su reconocimiento de la obligación para el evento de una negativa de la Caja de Seguro Social y la aceptación por su parte de que se le hiciesen determinados descuentos de su salario en el evento de que la Caja de Seguro Social rechaze la reclamación.

Sin otro particular, nos reiteramos en las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

HORACIO F. ALFARO
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

SM/HFA:au