

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Vista Número** 1019

**Panamá,** 9 de octubre de 2009

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

**Contestación  
de la demanda**

**Se alega excepción de  
Prescripción de la acción**

La licenciada Jennifer Tuñón Solís, en representación de **Vilma Berguido de Lao**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 2989-07 de 12 de julio de 2007, expedido por el **director general de la Caja de Seguro Social**, los actos confirmatorios, y que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia:**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior, sin perjuicio de que mediante la Vista 1012 de 6 de octubre de 2009, esta Procuraduría ha promovido y sustentado un recurso de apelación en contra de la providencia de 4 de agosto de 2009, en virtud de la cual se admitió la mencionada demanda, toda vez que de acuerdo al criterio expuesto por esa Sala en el auto de pruebas 267 de 25 de mayo pasado, emitido dentro del expediente 713-07, en estos casos, en razón de la aplicación supletoria de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 1139 del Código

Judicial, el recurso de apelación se concede en efecto devolutivo.

**I. Los hechos u omisiones fundamentales de la demanda se contestan de la siguiente manera:**

**Primero:** Es cierto; por tanto se acepta. (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

**Segundo:** Es cierto; por tanto se acepta. (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

**Tercero:** Es cierto; por tanto se acepta. (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

**Cuarto:** Es cierto; por tanto se acepta. (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

**Quinto:** Es cierto; por tanto se acepta. (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

**Sexto:** Es cierto; por tanto se acepta. (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

**Séptimo:** Es cierto; por tanto se acepta. (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

**Octavo:** Es cierto; por tanto se acepta. (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

**Noveno:** Es cierto; por tanto se acepta. (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

**Décimo:** Es cierto; por tanto se acepta. (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

**II. Disposiciones que se estiman infringidas y los conceptos de infracción.**

La recurrente señala que se han infringido las siguientes disposiciones:

- A. El numeral 14 del artículo 41 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005.(Cfr. fojas 17 a 19 del expediente judicial)
- B. El artículo 47 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005 (Cfr. fojas 20 a 22 del expediente judicial).

**III. Descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la autoridad demandada.**

La parte actora indica que la resolución 2989-07 de 12 de julio de 2007, expedida por la Caja de Seguro Social, infringe el numeral 14 del artículo 41 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005 que determina que el director general de la Caja de Seguro Social tiene la facultad de remover a sus funcionarios, de acuerdo con las normas establecidas en el sistema de administración de recursos humanos aprobado por la junta directiva de la entidad, para lo cual aplicará como norma supletoria la ley de carrera administrativa; misma que en su artículo 134 (el cual ha sido erróneamente citado por la recurrente y cuyo texto corresponde al artículo 136), establece que aquel servidor público que sea reintegrado a sus funciones tendrá derecho a los salarios dejados de percibir desde su destitución y hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro, situación que particularmente se presenta en su caso. De igual forma, la actora estima vulnerado el artículo 47 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social, que expresamente determina que en esa institución se establecerá un sistema de méritos para la administración de recursos humanos, aplicable

a todos los servidores públicos que allí presten servicios.(Cfr. fojas 17 a 22 del expediente judicial).

Según lo expresado en el informe de conducta presentado por la autoridad demandada al Magistrado Sustanciador, Vilma Berguido de Lao fue destituida mediante resolución 1004-04 de 19 de febrero de 2004, emitida por el director general de esta entidad, del cargo que ocupaba en la Caja de Seguro Social como jefa de mantenimiento II. Esta acción de personal se produjo como resultado que la demandante fue considerada responsable de los daños cuantiosos ocasionados a la institución, al haber aprobado el inicio de trabajos de limpieza y control químico del sistema de aire acondicionado del Complejo Hospitalario Arnulfo Arias Madrid, sin que realizara previamente la supervisión técnica de rigor y aprobación del informe de recepción de la obra.

No obstante, la demandante, inconforme con esta decisión, presentó recurso de apelación ante la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social; organismo que resolvió revocar la resolución antes mencionada y, en su lugar, ordena el reintegro de la recurrente mediante resolución 38,047-A-2006-J.D. de 29 de septiembre de 2006; misma que le fue notificada el 18 de diciembre de 2006. Posteriormente, mediante nota de fecha 4 de mayo de 2007, la funcionaria acudió ante la Dirección General de la institución a efectos de obtener el pago de los salarios caídos dejados de percibir desde el momento de su destitución hasta la fecha de su reintegro; solicitud esta que fue negada en primera instancia por el director general mediante la resolución 2989-07 de 12

de julio de 2007, la cual es el objeto de la presente demanda contenciosa administrativa, y confirmada posteriormente por la junta directiva como organismo superior, bajo el sustento de que la ley orgánica de la Caja de Seguro Social no contiene una norma que disponga el pago de salarios caídos a favor de funcionarios que hayan sido destituidos o removidos de sus cargos, razón por la que, a juicio de esta Procuraduría, no puede invocarse en este caso la ley de carrera administrativa como sustento de la pretensión ensayada por la recurrente. (Cfr. fojas 43 y 44 del expediente judicial).

De acuerdo con las constancias procesales, este Despacho es del criterio que la decisión adoptada mediante resolución 2989-07 de 12 de julio de 2007, cuya declaratoria de ilegalidad se demanda, fue emitida conforme a derecho, toda vez que si bien la ley orgánica de la Caja de Seguro Social le garantiza la estabilidad en el ámbito laboral a los funcionarios que le presten servicios, dicha ley, conforme antes se ha dicho, no contiene una norma que contemple el pago de salarios caídos a favor de funcionarios que hayan sido reintegrados por la propia administración de la entidad luego de haber sido destituidos o removidos de sus cargos, por lo que su pago no resulta exigible a la entidad demandada.

En abono a lo antes expuesto, advertimos que existen numerosos pronunciamientos de esa Sala relativos a la viabilidad del pago de salarios caídos, la cual está condicionada a su reconocimiento previo, por medio de leyes,

con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, de manera tal que, según se ha señalado, toda pretensión de esta naturaleza sólo prosperará en el caso de que exista una norma, con rango de ley formal, que sea aplicable de manera directa al caso y que lo haya dispuesto de manera expresa.

Como ejemplo de la jurisprudencia citada nos permitimos citar la parte pertinente de la sentencia de fecha 2 de febrero de 2009, mediante la cual ese Tribunal indicó lo siguiente:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad respecto al pago de salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, deben ser viables jurídicamente, es decir que corresponde dicho pago en los casos que la propia Ley dispone.

Tenemos entonces, que con la presente acción contenciosa la entidad que emite el acto, en ejercicio de la facultad que le ha sido otorgada por Ley para anular sus propios actos cuando estos hayan sido emitidos en su perjuicio y sin sustento jurídico, solicita la nulidad de la Resolución No. 073-2003 de 6 de febrero de 2003, a razón de que la Ley Orgánica que regula su funcionamiento, no ha contemplado el pago de salarios caídos. En consecuencia, la Sala observa que para la expedición del acto impugnado, ha sido aplicada una norma reglamentaria interna de la Caja de Seguro Social, que de ninguna manera puede superar el imperio legal.

Siendo así, corresponde a este Tribunal ser consistente con el criterio sostenido a través de

reiterada jurisprudencia, inclusive la citada por la Procuraduría de la Administración mediante Vista No. 684-07 de 24 de septiembre de 2007, y en ese sentido concluye, que con la emisión de la resolución acusada se ha infringido el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, que dispone que las actuaciones de los servidores públicos deben realizarse en estricto apego al principio de legalidad, debiendo encontrar sustento jurídico en la ley formal, lo que no ha sido acatado con la emisión del acto impugnado."(El subrayado es nuestro)

En adición a lo expresado, es importante indicar que al examinar el contenido de la demanda en el apartado de lo que se demanda, la apoderada judicial de la actora también solicita se le reconozcan a su mandante cambios de etapas y categorías propias del cargo, de acuerdo con el escalafón comprendido en el manual de cargos de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, de lo que se infiere que la actora también está demandando el restablecimiento de un derecho subjetivo que en ningún momento fue requerido a la entidad pública demandada, de manera que ésta pudiera darle respuesta durante el agotamiento de la vía gubernativa; lo que implica que se están introduciendo al proceso elementos que de manera alguna fueron ventilados a través de las instancias administrativas correspondientes, por lo que esta pretensión debe ser desestimada.

Debido a las consideraciones que preceden, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declarar que NO ES ILEGAL la resolución 2989-07 de 12 de julio de 2007, expedida por el director general de la Caja de Seguro Social,

ni sus actos confirmatorios y, en consecuencia, se denieguen las peticiones de la parte actora.

**IV. Pruebas:** Aducimos como prueba documental la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente proceso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

**V. Derecho:** Negamos el invocado en la demanda

**Excepción de Prescripción de la acción.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 688 del Código Judicial, este Despacho aduce excepción de prescripción de la acción, toda vez que la resolución 38,047-A- 2006-J.D., de fecha 29 de septiembre de 2006, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, mediante la cual dicho organismo superior revocó la resolución 10004-2004 de 19 de febrero de 2004, por cuyo conducto se había procedido a la destitución de la ahora demandante, Vilma Berguido de Lao y en su lugar, ordenó su reintegro. Tal decisión se notificó a la actora el 18 de diciembre de 2006. En razón de ello y agotada la vía gubernativa, la demandante contaba con dos (2) meses para interponer su demanda, término que culminó el 19 de febrero de 2007; no obstante, la demanda contenciosa administrativa bajo examen se interpuso el 15 de junio de 2009, por lo que su presentación contradice lo preceptuado por el artículo 42b de la ley 135 de 1943, adicionado por el artículo 27 de la ley 33 de 1946, en relación con el término para la interposición de toda demanda contenciosa administrativa.



Al pronunciarse en relación con el cumplimiento de este presupuesto procesal, ese Tribunal a través de la resolución de 28 de julio de 1998 se refirió a éste en los siguientes términos:

"... El resto de los Magistrados de la Sala Tercera coinciden con la opinión de la Magistrada Sustanciadora y señalamos al apoderado judicial lo siguiente:

1. El artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley No. 33 de 1946, señala que "la acción encaminada a obtener una reparación por lesión de derechos subjetivos prescribe, salvo disposición legal en contrario, al cabo de dos meses, a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda.

Como se puede observar la ley contencioso administrativa utiliza el término de dos meses, no utiliza el término de días, por lo que de acuerdo a lo que señalan los artículos 499 del Código Judicial y 32b del Código Civil, a los cuales acudimos de manera supletoria, y que transcribimos más adelante, cuando se trata del término días sólo se tomarán los días hábiles, pero cuando se trata de meses, se tomaran según el calendario, en forma corrida, de fecha a fecha de cada mes, en forma corrida, por tanto los días no hábiles, no interrumpen la prescripción.

Por consiguiente, si la resolución No. 01-98 JD, que agota la vía gubernativa fue expedida el día 5 de enero de 1998, el término de dos meses a que alude la ley contenciosa, vencieron el día 5 de marzo de 1998" (subrayado es nuestro).

Por lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a ese Tribunal que al pronunciarse sobre el

fondo de este asunto, declare PROBADA LA EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN promovida por este Despacho y, en consecuencia, desestime la demanda contencioso administrativa propuesta por la licenciada Jennifer Tuñón Solís que, en representación de Vilma Berguido de Lao, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 2989-07 de 12 de julio de 2007, expedida por el director general de la Caja de Seguro Social, los actos confirmatorios, y que se hagan otras declaraciones.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**