

Vista N° 399
Panamá, 8 de junio de 2006.

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad**

Concepto

La Lcda. Verónica Ruth Quintero de Espino en representación de la **Caja de Seguro Social**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución 441-2003-D.G. de 24 de abril de 2003, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted conforme lo dispone el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso Contencioso Administrativo de Nulidad enunciado en el margen superior del presente escrito.

Antecedentes.

En virtud de una orden judicial, Samuel Chanis Lorenzo fue suspendido mediante la Resolución 218-2002-D.N.P. de 10 de enero de 2002 del cargo de Oficinista II que ocupaba en la Dirección y Coordinación de la Agencia de la Caja de Seguro Social en la provincia de Colón.

Culminado el proceso seguido en su contra por delito contra la Fe Pública, la Caja de Seguro Social revocó la Resolución antes citada, mediante otra, la número 5168-02 de 29 de noviembre de 2002.

Por lo anterior, Chanis Lorenzo solicitó que se le reconocieran los salarios dejados de percibir desde el 23 de enero al 16 de diciembre de 2002, periodo en que estuvo separado del cargo.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 47 del Reglamento Interno de Personal, la Dirección General de la Caja de Seguro Social mediante Resolución 441-2003 D.G. de 24 de abril de 2003, reconoció al funcionario el pago de los salarios dejados de percibir. (Cfr. F. 1).

El 20 de septiembre de 2004 la licenciada Verónica Ruth Quintero de Espino, actuando en representación de la Caja de Seguro Social, interpone una demanda de ilegalidad en contra de la Resolución 441-2003-DG de 24 de abril de 2003, por considerarla violatoria del principio de estricta legalidad.

Concepto de la Procuraduría de la Administración

La Procuraduría de la Administración observa que la apoderada judicial de la entidad demandante señala en el libelo de demanda, que la Resolución 441-2003 D.G. de 24 de abril de 2003 infringe el artículo 297 de la Constitución Política de la República; sin embargo, este cargo de infracción no se encuentra entre las materias que son de conocimiento de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, toda vez que su competencia se enmarca en controlar la legalidad y no la constitucionalidad de los actos administrativos.

El conocimiento de cargos de infracción constitucional como el formulado, es competencia del Pleno de esa Corporación de Justicia ya que a éste le corresponde ejercer

el control constitucional de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y otros actos públicos. En atención a ello, este Despacho, en su condición de auxiliar de la Sala Contencioso Administrativa, debe abstenerse de analizar el cargo de inconstitucionalidad planteado.

Al respecto, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en fallo de 20 de julio de 2005, se pronunció de la siguiente manera:

“Aunado a lo expresado, el demandante menciona entre las normas infringidas por el acto impugnado, el artículo 295 de la Constitución Nacional. Sin embargo, la Sala Tercera ha manifestado en reiteradas ocasiones, que tomando como base el artículo 206 numeral 2 de la Constitución Política, en concordancia con el 97 del Código Judicial, no es posible invocar como infringidas dentro de un proceso contencioso administrativo disposiciones de jerarquía constitucional, porque las mismas escapan de la atribución conferida a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Esta Superioridad ha sostenido que, en las demandas contencioso administrativas, sólo pueden indicarse como disposiciones violadas aquellas de rango legal.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley 135 de 1943 y en razón de las consideraciones anotadas, la presente demanda es inadmisibles y así debe declararse.”

Por lo anterior, el cargo de infracción al ordenamiento constitucional alegado por la apoderada judicial de la demandante, no puede ser objeto de análisis dentro de la jurisdicción contencioso administrativa.

La apoderada judicial de la parte demandante también considera infringido de manera directa, por omisión, el

artículo 34 de la Ley 38 de 2000, ya que el derecho al reconocimiento de salarios caídos a favor de servidores públicos debe estar fundamentado en una Ley, conforme lo establece el artículo 297 de la Constitución Política; por lo que la Resolución 441-2003-D.G., según su criterio, infringe el principio de estricta legalidad, ya que el derecho reconocido por la actora a favor del funcionario Chanis Lorenzo se fundamenta en el artículo 47 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, es decir, en una norma con rango de inferior jerarquía que la Ley. (Cfr. f. 10)

La lectura del acto impugnado demuestra que debido a una investigación judicial, Samuel Chanis Lorenzo fue suspendido del cargo que ocupa en la Caja de Seguro Social el 23 de enero de 2002 y reintegrado el 16 de diciembre de 2002. Por esta razón, el anterior Director General de dicha entidad autónoma estatal le reconoció el pago de salarios caídos, con fundamento en el mencionado artículo 47 del Reglamento Interno de Personal.

La Procuraduría de la Administración estima que el pago de salarios caídos debe estar reconocido expresamente en una norma con jerarquía de Ley, toda vez que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 302, anteriormente 297, de la Constitución Política de la República, todos los derechos y deberes de los servidores públicos serán determinados por la Ley.

De la lectura del Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954, la anterior Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social,

aplicable al caso por encontrarse vigente cuando se expidió la resolución acusada de ilegal, se observa que el mismo no contiene norma alguna que reconozca a los funcionarios que allí laboran el derecho a percibir el pago de salarios caídos cuando sean reintegrados al cargo que ocupaban antes de ser suspendidos o separados del cargo en virtud de mandamiento de una autoridad competente.

Por otro lado, también debe tenerse en cuenta que aunque este aspecto se encuentra regulado por la Ley de Carrera Administrativa sus normas no pueden ser aplicadas en el caso que nos ocupa, ya que la Caja de Seguro Social no ha sido incorporada al régimen de Carrera Administrativa y esta prerrogativa consagrada en la Ley 9 de 1995 se encuentra reservada sólo para aquellos funcionarios que hayan ingresado a dicho régimen y tengan la condición de servidores públicos de Carrera Administrativa.

Lo expuesto evidencia que la resolución demandada por la Caja de Seguro Social es efectivamente ilegal, toda vez que el anterior Director General de esa entidad, licenciado Juan Jované, reconoció al funcionario Samuel Chanis Lorenzo un derecho que no estaba consagrado en la Ley que era aplicable, es decir, el Decreto Ley 14 de 1954, tomando como fundamento para su decisión el artículo 47 del Reglamento Interno de Personal, norma de inferior jerarquía a la Ley.

Sobre el tema del pago de salarios caídos, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado en diversas ocasiones; destacándose entre dichos pronunciamientos las Sentencias de 30 de junio de 1994 y 26

de junio de 1996, que en forma respectiva expresan lo siguiente:

Fallo de 30 de junio de 1994.

"...En consecuencia, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de Leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso, que lo haya dispuesto de manera expresa..."

Fallo de 26 de junio de 1996

"... a juicio de este Tribunal no es procedente acceder a la solicitud de pago de salarios caídos al señor VICENTE RODRÍGUEZ MENDOZA, como bien lo ha señalado la institución demandada y la señora Procuradora de la Administración, en virtud de que únicamente procede el pago de los sueldos dejados de percibir a los funcionarios que han sido destituidos de manera ilegal, principio que de igual manera, es de aplicación al caso de los servidores públicos que hayan sido suspendidos del cargo y posteriormente sean reintegrados, cuando exista una ley específica que le otorgue al funcionario público el derecho de percibir los salarios caídos. En este sentido, vemos que ni la Ley N° 87 de 23 de noviembre de 1960 'Ley Orgánica de la Caja de Ahorros' ni ninguna otra disposición legal, establecen en su normativa la obligación por parte de la entidad estatal crediticia de pagar los sueldos dejados de percibir a funcionarios de dicha entidad que hayan sido separados de su posición y reintegrados posteriormente..." (el subrayado es de la Corte).

De los fallos citados se desprende que era improcedente acceder a la solicitud presentada por Samuel Chanis Lorenzo en cuanto al pago de salarios dejados de percibir en el período comprendido entre el momento de su suspensión del

cargo y la fecha de su reintegro, por lo que es viable declarar la nulidad del acto acusado, ya que infringe el principio de estricta legalidad establecido en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000.

En virtud de las consideraciones expresadas, la Procuraduría de la Administración solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL** la Resolución 441-2003 D.G. de 24 de abril de 2003, emitida por el anterior Director General de la Caja de Seguro Social, licenciado Juan Jované.

Pruebas: Se aceptan los documentos originales y copias debidamente autenticadas.

Aducimos el expediente de personal del funcionario Samuel Chanis Lorenzo, el cual reposa en los archivos de la Caja de Seguro Social de la provincia de Colón.

Derecho: Aceptamos el invocado en la demanda.

Señor Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/11/mcs-iv.