

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 580

Panamá, 12 de noviembre de 2012

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción**

**Contestación
de la demanda**

El licenciado Leonardo Pineda Palma, actuando en representación de **Luis Alberto Barría Acosta**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 480-2011-D.G. de 31 de marzo de 2011, emitida 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 la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 36 del expediente judicial).

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

Cuarto: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Quinto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 29 y reverso del expediente judicial).

Noveno: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 30, 31 y reverso del expediente judicial).

Décimo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 32 y reverso del expediente judicial).

Undécimo: No es un hecho como viene expuesto; por tanto, se niega.

Décimo Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

La parte actora estima que la resolución número 480-2011-D.G. de 31 de marzo de 2011, así como sus actos confirmatorios vulneran las siguientes disposiciones legales:

A. Del texto único de la ley 9 de 1994:

a.1. El artículo 135, en el cual se define el vocablo reintegro como la acción de personal emitida por la autoridad nominadora, por iniciativa propia o en cumplimiento de una orden proveniente de autoridad competente, por cuyo conducto le devuelve a un ciudadano su calidad de servidor público, siempre que éste haya sido privado previamente de la misma en forma permanente, ya sea, por efecto de la acción de destitución, o en forma temporal, por razón de la acción de separación del cargo (Cfr. foja 11 del expediente judicial);

a.2. Artículo 136, sobre el derecho del servidor público reintegrado a recibir los salarios dejados de percibir desde su separación del cargo o desde su

destitución y hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro, y el de ocupar el mismo cargo, salvo que acepte otro análogo en jerarquía, funciones y remuneración (Cfr. fojas 9 a 11 del expediente judicial);

B. De la ley 51 de 27 de diciembre de 2005:

b.1. El artículo 47, según el cual los servidores públicos de la Caja de Seguro Social están obligados a prestar sus servicios de manera diligente, completa y eficiente, para que la institución pueda cumplir con los objetivos y funciones asignadas por la ley y sus reglamentos, en beneficio de los asegurados; por lo que para el cumplimiento de ese fin, la entidad deberá establecer un sistema de méritos aplicable a todos sus funcionarios, en el que se incluirá el reclutamiento, la selección, la integración, la evaluación y el desarrollo fundamentado en criterios de eficiencia, competencia, calidad, lealtad y moralidad en el servicio. El sistema de administración de recursos humanos debe ser desarrollado con sujeción a la Constitución, a la ley orgánica, a las leyes especiales, a la ley de Carrera Administrativa y a los acuerdos vigentes (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial);

b.2. El artículo 52, norma que establece un régimen de jornadas de trabajo de acuerdo con las necesidades de los servicios, aplicable a todos los servidores públicos que laboran en la Caja de Seguro Social (Cfr. foja 13 del expediente judicial);

C. Del reglamento interno de personal de la Caja de Seguro Social:

c.1. El artículo 47, disposición que también define el vocablo reintegro, haciéndolo de manera semejante a lo indicado en el artículo 135 del texto único de la ley 9 de 1994 (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial);

c.2. El artículo 134, según el cual los asuntos no previstos en el reglamento interno deberán resolverse de conformidad con lo establecido en las disposiciones

legales complementarias o aquéllas que regulen casos o materias semejantes (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

De acuerdo con las constancias procesales, el director general de la institución demandada emitió la resolución 3554-2008 de 20 de mayo de 2008, por cuyo conducto resolvió destituir a Luis Alberto Barría Acosta del cargo de camillero de ambulancia del Cuarto de Urgencias de la Policlínica Alejandro de la Guardia, de la Caja de Seguro Social, ubicada en Bethania, ciudad de Panamá (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Contra ese acto administrativo el afectado promovió oportunamente el correspondiente recurso de apelación, el cual fue decidido por la junta directiva de la entidad mediante la resolución 42,270-2010-J.D. de 9 de septiembre de 2010, en la que revocó el acto administrativo recurrido y, a la vez, ordenó reintegrar a Luis Alberto Barría Acosta al cargo que desempeñaba en la institución; reintegro que empezó a regir a partir del 22 de noviembre de 2010, cuando éste se notificó del contenido de esta resolución (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 28 de febrero de 2011, el funcionario Barría Acosta, actuando a través de apoderado especial, solicitó al director general de la Caja de Seguro Social el pago de los salarios que había dejado de percibir desde la fecha en que fue destituido hasta su restitución; petición ésta que le fue denegada por medio de la resolución 480-2011-D.G. de 31 de marzo de 2011 (Cfr. fojas 29 y reverso del expediente judicial).

En virtud de su disconformidad con ese acto administrativo, el recurrente promovió los recursos de reconsideración y de apelación, los cuales fueron

resueltos con la decisión de que se mantuviera en todas sus partes la negativa de reconocerle el pago de salarios caídos, con lo cual agotó la vía gubernativa; razón por la que ha acudido ante esa Sala para interponer la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que ahora ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 3 a 17 y 30 a 32 reverso del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, la parte actora argumenta que la Caja de Seguro Social no le ha cancelado los salarios caídos, vacaciones, décimo tercer mes, bonos por evaluación, sobresueldos, cambios de etapa y demás prestaciones, conforme a la clasificación de puestos y a la escala salarial vigente para el cargo que ejercía, que corresponden al tiempo que estuvo desvinculado del servicio público por razón de la destitución de la que fue objeto (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

También señala el recurrente, que aunque la ley orgánica de la entidad no regula el pago de salarios caídos luego de una destitución, ello no es razón para que se le niegue el derecho a percibir el pasivo laboral que reclama, ya que los vacíos de que adolece esta ley deben ser suplidos por lo establecido en el artículo 136 del texto único de la ley de Carrera Administrativa, tal como lo prevé la propia legislación de la institución y su reglamento interno (Cfr. fojas 10 a 13 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el actor con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra de la resolución 480-2011-D.G. de 31 de marzo de 2011, acusada de ilegal, observamos que las normas que se estiman infringidas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, por lo que esta Procuraduría procede a efectuar un análisis de manera conjunta, advirtiendo que, conforme quedará demostrado, no le asiste la razón al recurrente.

En ese sentido, este Despacho se opone a todos los argumentos planteados por el apoderado judicial del actor, en virtud que el artículo 302 de la Constitución Política de la República instituye expresamente que los derechos de los servidores públicos deben ser determinados a través de la Ley, de tal suerte que el Estado sólo puede reconocer el derecho a recibir el pago de salarios caídos, cuando ello se encuentre expresamente establecido en una ley formal; puesto que de lo contrario estaría infringiendo el principio de estricta legalidad, al cual deben ceñirse todas las actuaciones administrativas que realicen las entidades públicas, máxime que al examinarse el contenido de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social, resulta claro que en dicho cuerpo normativo no se encuentra contemplado tal privilegio.

Esa Sala se ha pronunciado en reiterada jurisprudencia con relación al reconocimiento del derecho al pago de salarios caídos a un funcionario removido de su cargo, señalando que este derecho va aparejado al hecho que el mismo esté contemplado en una Ley formal que lo fije, determine y regule en forma expresa. A guisa de ejemplo, vemos el fallo de 2 de febrero de 2009, relativo a una situación similar a la que ahora se analiza y que establece 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.

La inobservancia de la disposición legal referida, se concentra en la orden contenida en la Resolución No. 073-2003 de 6 de febrero de 2003, de pagar salarios caídos a favor de LUIS ALBERTO LEE ORTEGA, en ausencia de una ley que justifique tal actuación, por cuanto esta es una prerrogativa a favor de los funcionarios de la Caja de Seguro Social que no puede ser dispuesta a través de un mero acto administrativo como ha sido el caso.

Sobre los planteamientos expuestos, la Sala considera que las violaciones endilgadas han sido comprobadas, y por tanto le es dable acceder a la pretensión de la parte demandante.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara QUE ES NULA POR ILEGAL la Resolución N° 073-2003 de 6 de febrero de 2003, expedida por el Director General de la Caja de Seguro, mediante el cual se ordena el pago a favor de LUIS ALBERTO LEE ORTEGA, de salarios dejados de percibir en el periodo comprendido entre el momento de su destitución y la fecha de su reintegro". (La subraya es de esta Procuraduría). (Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad promovida por el licenciado Edison Acevedo actuando en representación del Director General de la Caja de Seguro Social).

En cuanto atañe de manera particular a la supuesta infracción de los artículos 135 y 136 del texto único de la ley 9 de 1994, este Despacho estima que los cargos aducidos por el actor igualmente resultan infundados, ya que la

documentación que reposa en el expediente judicial demuestra que al 30 de mayo de 2008, fecha en la que quedó ejecutoriada la resolución 3554-2008 de 20 de mayo de 2008, que lo destituyó del cargo que desempeñaba en la Policlínica Alejandro de la Guardia de la Caja de Seguro Social, el demandante no ostentaba la condición de funcionario de Carrera Administrativa, puesto que no ingresó al sistema por medio de un concurso de méritos; de allí que, en consecuencia, no podía beneficiarse con ninguna de las prerrogativas que confiere a estos servidores públicos el texto único de la ley 9 de 1994, entre las que se encuentra el derecho a recibir el pago de salarios caídos producto del reintegro, razón por la que no debe accederse a lo pedido por el recurrente.

Por las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la resolución 480-2011-D.G. de 31 de marzo de 2011, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social, ni sus actos confirmatorios y, en consecuencia, se desestimen el resto de las pretensiones formuladas por el actor.

IV. Derecho: No se acepta el invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 325-12