

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 130

Panamá, 1 de abril de 2014

Querella por desacato.

La firma forense Arias, Alemán & Mora, actuando en representación de **Gilberto Enrique Córdoba Bonilla**, solicita que se declare en desacato a la **Caja de Seguro Social**, por el incumplimiento de la Resolución de 1 de febrero de 2013, dictada por Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Concepto.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

I. Antecedentes

La firma forense Arias, Alemán & Mora, actuando en representación de Gilberto Enrique Córdoba Bonilla, interpuso una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción en contra de la Resolución 611-2009 de 29 de enero de 2009, dictada por la Caja de Seguro Social, mediante la cual resolvió no acceder a la solicitud presentada por éste para desistir de la renuncia al cargo que había formalizado con anterioridad (Cfr. fojas 2 a 12 del expediente 707-10 bajo la ponencia del Magistrado Moncada Luna).

Como producto de la acción antes descrita, la Sala dictó la Sentencia de 1 de febrero de 2013, por cuyo conducto dispuso declarar ilegal la resolución antes indicada, al igual que sus actos confirmatorios (Cfr. fojas 73 a 84 del expediente 707-10 bajo la ponencia del Magistrado Moncada Luna).

Con posterioridad, el representante judicial del actor ha promovido la querella por desacato que nos ocupa, la cual sustenta en el supuesto incumplimiento, por parte de la entidad demandada, de lo ordenado en el fallo en mención (Cfr. fojas 1 a 5 del expediente judicial)

De la referida querrela se le corrió traslado a la Caja de Seguro Social, la cual presentó su oposición a la solicitud hecha por el actor, argumentando que no ha realizado acción alguna tendiente a desconocer el mandato contenido en la Sentencia de 1 de febrero de 2013 (Cfr. fojas 32 a 37 del expediente judicial).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Para los efectos de la opinión que debe emitir este Despacho, estimamos oportuno citar a renglón seguido lo que establecen los artículos 99 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, y 1932 del Código Judicial, los cuales son del siguiente tenor:

"Artículo 99. Las autoridades, corporaciones o funcionarios de todo orden a los cuales corresponda la ejecución de una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dictarán cuando sea el caso, dentro del término de cinco días, contados desde la fecha en que el Tribunal se las comunique, las medidas necesarias para el debido cumplimiento de lo resuelto."

"Artículo 1932. En materia civil son culpables de desacato:

...

9. Los que durante el curso de un proceso o de cualquier actuación judicial o después de terminados, ejecuten hechos que contravengan directamente lo ordenado en resolución judicial ejecutoriada; y los que habiendo recibido orden de hacer cosa o de ejecutar algún hecho, rehúsen sin causa legal obedecer al juez."

De la lectura de las normas transcritas, se desprende que las autoridades a las que les corresponda la ejecución de una sentencia de la Sala, tendrán un término de cinco días, contados a partir de que tengan conocimiento de la misma, para dictar las medidas necesarias para el cumplimiento de lo decidido; y que incurrirán en desacato quienes reúsen sin causa legal cumplir una decisión del Tribunal.

A la luz de las consideraciones anteriores, esta Procuraduría estima que en la situación bajo examen no existen méritos para declarar en desacato a la Caja de Seguro Social, al no haberse acreditado que esa entidad haya efectuado alguna acción tendiente a no dar cumplimiento a la Sentencia dictada por la Sala el 1 de febrero de 2013, tal como se expondrá a continuación.

Al analizar lo expuesto por el recurrente, observamos que sustenta su querrela en la supuesta desatención, por parte de la Caja de Seguro Social, de lo decidido por el Tribunal en la resolución judicial antes indicada, básicamente en lo que respecta a su reintegro; el reconocimiento de los aumentos bianuales, y el pago de salarios caídos (Cfr. fojas 2 a 4 del expediente judicial).

En lo que respecta al reintegro del actor, debemos advertir que, contrario a lo aducido por el querellante, Gilberto Córdoba Bonilla, la entidad de seguridad social dictó la Resolución 1710-2013 de 10 de abril de 2013, por medio de la cual procedió a reintegrarlo en una posición de Médico Especialista II, similar a la que ocupaba al momento de su cese de labores, ello en cumplimiento de lo ordenado por la Sala en la Sentencia de 1 de febrero de 2013 (Cfr. prueba 1 de la Procuraduría de la Administración).

Así mismo, consideramos oportuno señalar que no fue posible restituir al actor en el mismo cargo que desempeñaba con anterioridad; es decir, el de Médico Especialista I, puesto que la plaza respectiva había sido eliminada; no obstante, se entiende que a partir de su toma de posesión ejerce las funciones correspondientes a ese nombramiento (Cfr. prueba 1 de la Procuraduría de la Administración).

En este orden de ideas, resulta de importancia indicar que en la posición en la cual fue reintegrado, el recurrente devenga igual salario al correspondiente al cargo que ejercía en la Caja de Seguro Social antes de su renuncia (Cfr. prueba 1 de la Procuraduría de la Administración).

De igual manera, al ordenarse su reintegro la entidad le reconoció al demandante el sobresueldo al que tenía derecho, razón por la cual podemos concluir que, en lo que atañe a este aspecto, no ha existido incumplimiento alguno en cuanto al reconocimiento de esta prestación, de acuerdo con lo decidido por la

Sala en su Sentencia de 1 de febrero de 2013 (Cfr. prueba 1 de la Procuraduría de la Administración).

Por otra parte, observamos que el recurrente también fundamenta esta solicitud de desacato en el argumento de que la Caja de Seguro Social no le ha reconocido los aumentos bianuales que le correspondían hasta el momento de su reintegro ni los salarios caídos a los que, a su juicio, tenía derecho (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

En cuanto al primero de estos temas, relativo a los aumentos bianuales, debemos advertir que al momento de formular las pretensiones de su demanda, el recurrente no solicitó su reconocimiento, razón por la que tal aspecto no fue objeto de pronunciamiento alguno en la Sentencia del 1 de febrero de 2013, de ahí que la entidad demandada no está obligada a satisfacer tal requerimiento y, en consecuencia, no existe incumplimiento de la misma en tal sentido (Ver. Fojas 3, 4 y 73 a 84 del expediente 707-10-A bajo la ponencia del Magistrado Alejandro Moncada Luna).

En lo que atañe al pago de los salarios caídos reclamados por el Doctor Córdoba Bonilla, resulta pertinente precisar que a pesar de que en la parte resolutive de la Sentencia dictada a su favor se indicó que, como consecuencia de la declaratoria de ilegalidad de la Resolución 611-2009 de 20 de enero de 2009, se accedía al restablecimiento del derecho subjetivo aducido por el actor en las pretensiones de la demanda, tal señalamiento es genérico y en el mismo no se efectúa una declaración expresa en relación con el pago de dichos salarios, lo que resulta conforme con lo expresado por la Sala en la parte motiva de la referida resolución judicial, en la cual precisó lo siguiente:

“Ahora bien, al momento en que el señor GILBERTO CÓRDOBA desiste de su intención de renunciar (el día 26 de febrero de 2008); dicha decisión había sido tramitada por la Caja de Seguro Social, y se encontraba vigente la Ley No.40 de 20 de agosto de 2007, sobre retiro por edad de algunos servidores públicos, y cuya disposición pertinente, indicara que no le era

permitido a las instituciones del Estado exigir la renuncia de los servidores públicos para acogerse a la pensión por vejez.

...

En virtud de lo anterior, queda claro entonces que, su renuncia al cargo de Médico Especialista, que desempeñaba en la Policlínica Alejandro de la Guardia de la Caja de Seguro Social, obedeció a una exigencia de su patrono, y no producto de un acto de voluntad, lo cual queda evidenciado con el desistimiento de su renuncia presentado el día 26 de febrero de 2008, que demuestra la ausencia de una intención voluntaria de renuncia al cargo.

...

No obstante, lo anterior, del análisis del artículo 2 de la Ley No. 40 de 2007, se desprende que, si bien es cierto la Entidad Pública no podía exigir la renuncia al doctor CÓRDOBA para acceder a su pensión de vejez, el último párrafo de dicha disposición establecía que el servidor público sólo percibiría su salario hasta el momento en que se acogiera a la pensión de vejez, por entender la norma que no podía percibir simultáneamente el salario y la pensión de vejez.

...

Lo procedente a partir del desistimiento de la renuncia del doctor GILBERTO CÓRDOBA, era dejar sin efecto la misma y permitir al señor CÓRDOBA continuar desempeñando su cargo de Médico Especialista en la Policlínica Alejandro De La Guardia de la Caja de Seguro Social, haciéndole la salvedad que, por encontrarse vigente el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley No. 40 de 2007, al momento en que se acogiera a la pensión de vejez no podría continuar devengando el salario que percibía como Médico Especialista y sólo recibiría el correspondiente a su pensión de vejez normal.

...” (Ver Sentencia de 1 de febrero de 2013).

De la anterior, se infiere que el Tribunal tomó en cuenta que al momento en que la Caja de Seguro Social tramitó la renuncia presentada por el Doctor Gilberto Córdoba, se encontraba vigente, sin modificación, el artículo 2 de la Ley 40 de 2007, el cual prohibía percibir simultáneamente el salario y la pensión de vejez; razón por la cual, en opinión de la Sala, el desistimiento presentado por el actor resultaba viable, no obstante, se le debió advertir que a partir del momento en que se acogiera a la pensión de vejez, no podría continuar devengando el salario que percibía como Médico Especialista I, de ahí la improcedencia del reclamo de los salarios caídos hecho por el actor, pues, tal posibilidad no estaba reconocida al amparo de la normativa antes indicada.

En adición a lo anterior, debemos recordar que el artículo 302 de la Constitución Política de la República, que a continuación se reproduce, es claro al disponer que los derechos reconocidos a los servidores públicos deben ser determinados por Ley. Veamos:

“Artículo 302: Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley.

...” (El subrayado es de la Procuraduría de la Administración).

En concordancia con este precepto constitucional, la Sala ha sido constante en reiterar a través de sus fallos, que para que proceda el pago de los salarios caídos dejados de percibir, tal derecho debe estar reconocido expresamente en una ley con carácter general o específico aplicable al caso. Así se manifiesta en la Sentencia de de 19 de julio de 2004, cuya parte medular es del tenor siguiente:

“No obstante lo expuesto y sólo con el fin de ilustrar a la Lcda. Touzard y a su representada, este Tribunal debe indicarles que de acuerdo con numerosa jurisprudencia de esta Sala, el pago de salarios caídos a los funcionarios públicos procede únicamente cuando existe una disposición de orden legal que lo autorice...” (El subrayado es de la Procuraduría de la Administración)

Como bien lo señala la entidad demandada en su contestación a la querrela por desacato que nos ocupa, el pago de los salarios caídos como parte del reintegro de los funcionario de la Caja de Seguro Social no está reconocido dentro de su ley orgánica, por lo que, de conformidad con la norma constitucional antes indicada y la copiosa jurisprudencia de la Sala, no se podía reconocer al Doctor Córdoba Bonilla el pago de los mismos.

Una vez realizadas las anteriores consideraciones, podemos concluir que no se ha acreditado que la institución demandada haya realizado acciones tendientes a desconocer una orden emanada del Tribunal, y que, por el contrario, lo que si es posible advertir es que la Caja de Seguro Social ha procurado cumplir la Sentencia de 1 de febrero de 2013, procediendo al reintegro del Doctor Gilberto

Córdoba Bonilla en una posición similar y con el salario correspondiente al cargo que desempeñaba al hacerse efectiva su renuncia, así como al reconocerle el sobresueldo correspondiente (Ver prueba 1 de la Procuraduría de la Administración).

Por las anteriores consideraciones, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar NO PROBADA la querrela por desacato interpuesta por la firma forense Arias, Alemán & Mora, en representación de Gilberto Ernesto Córdoba Bonilla, por el supuesto incumplimiento, por parte de la Caja de Seguro Social, de la Sentencia emitida por la Sala el 1 de febrero de 2013, dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción promovido por el ahora querellante en contra de la Resolución 611-2009 de 20 de enero de 2009, dictada por la referida institución.

III. Pruebas.

1. Se aporta la copia autenticada de la Resolución 1710-2013 de 10 de abril de 2013, emitida por la Caja de Seguro; y

2. Se aduce como prueba el expediente 707-10, bajo la ponencia del Magistrado Alejandro Moncada Luna, que reposa en la Sala.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Licenciado Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 707-10-A