

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1426

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACION

Panamá, 2 de septiembre de 2024

**Proceso Contencioso
Administrativo de Plena
Jurisdicción (Especial).**

Concepto.

Expediente 383982024.

El Licenciado Gilberto Abrego Palacio, actuando en nombre y representación de la **Contraloría General de la República**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Riesgos Profesionales R.P.232-2023 de 27 de abril de 2023, emitida por la **Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social**, así como la negativa tácita por silencio administrativo, en que supuestamente incurrió la entidad al no dar respuesta en tiempo oportuno al Recurso de Reconsideración interpuesto, y para 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 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior, por razón de los intereses contrapuestos que existieron en la vía gubernativa entre la **Contraloría General de la República**, en su rol de empleador, y la **Caja de Seguro Social**.

I. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la **Contraloría General de la República** invoca la violación de las siguientes disposiciones legales:

A. El artículo 990 del Código Civil, que se refiere a que nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse, o que, previstos fueran inevitables (Cfr. fojas 5 a 6 del expediente judicial).

B. Los artículos 771 y 772 del Código Administrativo, que hacen referencia a que ningún funcionario entrara a ejercer su cargo sin haber tomado posesión del mismo, y, que el acto de entrar a servir un destino público, consiste en tomar posesión (Cfr. fojas 6 a 8 del expediente judicial).

C. El artículo 280 de la Ley 336 de 14 de noviembre de 2022, que alude a la prohibición de ejercer un cargo antes de la toma de posesión (Cfr. fojas 8 a 10 del expediente judicial).

D. El artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que manifiesta, que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente (Cfr. fojas 10 a 11 del expediente judicial).

II. Breves antecedentes del caso.

Según las constancias procesales, la **Contraloría General de la República**, por medio de la Resolución Núm. 1814-22-DNDRH de 12 de diciembre de 2022, nombró temporalmente a **Kiriam Lineth Lorenzo Maldonado**, con cédula de identidad personal 8-908-2012, como Secretaria I, en el Instituto Nacional de Estadística y Censo, con un salario mensual de setecientos setenta y cinco balboas (B/.775.00), con vigencia a partir de la fecha del Acta de Toma de Posesión (Cfr. fojas 21 a 22 del expediente judicial).

Como resultado de lo expuesto en el párrafo precedente, el 3 de enero de 2023, **Kiriam Lineth Lorenzo Maldonado**, tomó posesión del cargo de Secretaria I del Instituto Nacional de Estadística y Censo, ante la Dirección Nacional de Desarrollo de los Recursos Humanos de la

Contraloría General de la República, para cumplir una actividad específica de carácter temporal dentro de un período definido (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

El mismo día de la toma de posesión, es decir, el 3 de enero de 2023, **Kiriam Lineth Lorenzo Maldonado**, sufrió un accidente bajando las escaleras de la **Contraloría General de la República**, provocándose un esguince que le produjo una incapacidad laboral del 4 al 13 de enero de 2023, según consta en la certificación 2516143 proferida por el médico general Fernando Batista, del servicio de urgencias de la Policlínica Dr. J.J. Vallarino de la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 26, 29, 32 y 41 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, la **Contraloría General de la República**, mediante la Nota 24-22-DNDRH/GAP de 10 de enero de 2023, le remitió a la Jefa de Seguridad Ocupacional de la Caja de Seguro Social, el listado de los servidores públicos que empezaron labores a partir del mes de enero del mismo año (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Bajo los presupuestos manifestados anteriormente, la **Contraloría General de la República**, profirió la Resolución Núm. 95-23-DNDRH de 24 de enero de 2023, por medio de la cual, resolvió conceder una Licencia por Riesgos Profesionales, a favor de **Kiriam Lineth Lorenzo Maldonado**, desde las 12:00 p.m., del 4 de enero de 2023 hasta las 11:59 p.m., del 13 de enero de 2023; y que en consecuencia de dicha declaratoria, se ordene al Programa de Riesgos Profesionales de la institución demandada la admisión del trámite por el subsidio por incapacidad temporal reclamado por **Kiriam Lineth Lorenzo Maldonado** (Cfr. foja 3 expediente judicial).

Lo anterior trajo como consecuencia, que la entidad demandada, mediante la Resolución de Riesgos Profesionales R.P.232-2023 de 27 de

abril de 2023, resolviera no tramitar por el Programa de Riesgos Profesionales, el subsidio por incapacidad temporal reclamado por **Kiriam Lineth Lorenzo Maldonado**, derivado del accidente de trabajo ocurrido el 3 de enero de 2023, al considerar, que la **Contraloría General de la República**, en su calidad de empleador presentó tardíamente el aviso de entrada de la funcionaria en el servicio público. Veamos:

...

Que la disposición legal antes citada, destaca que recae en el empleador la obligación de inscribir al empleado en la Caja de Seguro Social, por lo que será requisito indispensable que la inscripción del trabajador haya sido hecha con anterioridad a la ocurrencia del imprevisto laboral, para que esté protegido contra los riesgos profesionales;

Que en cuanto a las prestaciones en salud cubiertas por el Programa de Riesgos Profesionales al empleado (a) **KIRIAM LINETH LORENZO MALDONADO**, el Artículo 43 del Decreto de Gabinete 68 de 1970, señala que al trabajador no podrán negarse las prestaciones médicas a que tuviere derecho en caso de riesgo profesional, aun cuando el empleador haya incumplido sus obligaciones para con la institución; no obstante la Caja de Seguro Social está facultada para cobrar al empleador, el valor íntegro de las prestaciones en salud otorgadas hasta el momento en que cese la mora... (Lo resaltado es de este Despacho) (Cfr. fojas 41 a 42 del expediente judicial).

En virtud de lo que antecede, el apoderado judicial de la **Contraloría General de la República**, concurrió al proceso administrativo en cuestión mediante recurso de reconsideración con apelación en subsidio a fin de presentar sus descargos, señalando, en lo medular, que:

...el accidente ocurrió el mismo día que tomó posesión la servidora pública accidentada, es decir, el 3 de enero de 2023. Además, el último día hábil previo a dicho suceso fue el 30 de diciembre de 2022, toda vez que el 31 de diciembre de 2022 y los días 1 y 2 de enero de 2023 fueron días inhábiles. **La circunstancia de**

que el accidente ocurriera en el momento antes indicado, constituye un hecho imprevisto e inevitable de conformidad con lo previsto en el Artículo 990 del Código Civil y, por ende, una causa de inimputabilidad que exime a la Contraloría General de la República de cualquier responsabilidad derivada del hecho de no haberse podido realizar el aviso de entrada de la nombrada servidora antes de la ocurrencia del accidente laboral... (Lo destacado es de este Despacho) (Cfr. fojas 15 a 16 del expediente judicial).

Dentro de ese contexto, la **Contraloría General de la República**, actuando por intermedio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Riesgos Profesionales R.P.232-2023 de 27 de abril de 2023, emitida por la **Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social**, así como la negativa tácita por silencio administrativo, en que supuestamente incurrió la entidad al no dar respuesta en tiempo oportuno al Recurso de Reconsideración interpuesto; y en su defecto, se le ordene admitir y tramitar por el Programa de Riesgos Profesionales el subsidio por incapacidad temporal reclamado por **Kiriam Lineth Lorenzo Maldonado**, en virtud del accidente laboral ocurrido el 3 de enero de 2023 (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que a través de la Providencia de cuatro (4) de junio de dos mil veinticuatro (2024), el Magistrado Sustanciador admitió la acción presentada por la **Contraloría General de la República**, y ordenó enviar copia de ésta al **Presidente de la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social**, a efecto que hiciera llegar al Tribunal, un informe explicativo de conducta, dentro del término de cinco (5) días hábiles; así como a la **Caja de Seguro Social**, para que designara

un apoderado judicial que lo representara, y a este Despacho (Cfr. foja 52 del expediente judicial).

III. Posición de la Contraloría General de la República.

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que aduce infringidas, el apoderado judicial de la **Contraloría General de la República** señaló que la **Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social**, emitió el acto administrativo impugnado, en desatención de algunas normas que, hacen referencia a que nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse; que ningún servidor público podrá ejercer un cargo antes de tomar posesión del mismo; y, que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente (Cfr. fojas 2 a 14 del expediente judicial).

IV. Posición de la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social.

Por su parte, la **Caja de Seguro Social**, remitió su informe explicativo de conducta y escrito de oposición a la acción interpuesta por la **Contraloría General de la República**, en donde hizo referencia a que, *“...en el caso que nos ocupa, al no haberse interpuesto un Recurso de Apelación, debidamente admitido, no podemos brindarle información sobre lo requerido por medio del Oficio 2242 de 4 de junio de 2024.”*; que a través de la Resolución R.P.086-2024 de 14 de marzo de 2024, dieron respuesta al recurso de Reconsideración promovido por la **Contraloría General de la República**; que el aviso de entrada a trabajar debe presentarse antes de que el trabajador empiece a laborar; y, que la entidad demandante no hace referencia a la norma especial que regula el Programa de Riesgos Profesionales (Cfr. fojas 55 y 61 a 62 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Esta Procuraduría analizara los cargos de violación alegados por la demandante contra la **Resolución de Riesgos Profesionales R.P.232-2023 de 27 de abril de 2023**, que resolvió no tramitar por el Programa de Riesgos Profesionales, el subsidio por incapacidad temporal reclamado por **Kiriam Lineth Lorenzo Maldonado**, derivado del accidente de trabajo ocurrido el 3 de enero de 2023, al considerar, que la **Contraloría General de la República**, en su calidad de empleador presentó tardíamente el aviso de entrada de la funcionaria en el servicio público, emitida por la **Caja de Seguro Social**, a fin de verificar si contraviene lo dispuesto en el artículo 990 del Código Civil; los artículos 771 y 772 del Código Administrativo; el artículo 280 de la Ley 336 de 14 de noviembre de 2022; y, el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. fojas 5 a 11 del expediente judicial).

5.1. Sobre la negativa tacita por silencio administrativo.

Este Despacho advierte que, debemos resaltar que el silencio administrativo negativo, se entiende como la ausencia de la manifestación expresa de la Administración Pública y la atribución, a esa falta de actuación, de consecuencias desestimatorias en cuanto a lo solicitado.

Ahora bien, tal como lo señala el destacado profesor Danós Ordoñez, el Silencio Administrativo opera como una *“técnica destinada a garantizar que el particular no quede desprotegido o privado de toda garantía judicial frente a la Administración muchas veces renuente a pronunciarse precisamente para evitar el control de sus decisiones”* (DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. “El silencio administrativo como técnica de garantía del particular frente a la inactividad formal de la Administración”. En: Ius et veritas. Año VII, número 13. Revista editada por estudiantes de la Facultad de Derecho

de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, noviembre de 1996, pág. 227.)

En ese mismo contexto, cabe señalar que para el Tribunal Constitucional Español el silencio administrativo es considerado un privilegio del administrado, y sobre el particular ha precisado en varias sentencias que *“el silencio administrativo constituye un privilegio del administrado ante la Administración, para protegerlo ante la eventual mora de esta en resolver su petición. Se trata de una presunción en beneficio del particular únicamente, pues quien incumple el deber de resolver no debe beneficiarse de su propio incumplimiento”* (Sentencia 0815-2004-AA/TC del 25 de junio de 2004, caso Núñez Cabrerías, fundamento jurídico Nro. 2. También en SSTC Nro. 4077-2004-AA/TC del 21 de junio del 2005, caso Gularte Unyén, fundamento jurídico número 1).

Ante el escenario anterior, debemos tener presente que la aplicación del Silencio Administrativo busca por definición la limitación de la posible arbitrariedad o abuso que se pueda observar en distintos agentes de la administración pública, frente a una petición de los administrados; **sin embargo, queda claro que lo anterior, no aplica a la causa bajo análisis, puesto que, la Caja de Seguro Social, no se ha negado a resolver el recurso interpuesto.**

En abono a lo antes expuesto, debemos indicar que en un caso referente a la figura del silencio administrativo negativo, la Sala Tercera, mediante la Sentencia de 19 de agosto de 2015, advirtió lo siguiente:

“Antes de que la Sala concluya la presente Sentencia, dentro de la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal la negativa tácita, por **silencio administrativo, en la que supuestamente ha incurrido la Autoridad Aeronáutica Civil, al no dar respuesta a una**

solicitud de pago presentada el 3 de julio de 2012, **se hace inexcusable una Reflexión Jurídica respecto del tema objeto que hoy debatimos, habida cuenta que, como la Máxima Corporación de Justicia que representamos, la sociedad merece y espera que nuestros pronunciamientos aparte de ser en estricto derecho, conlleven intrínsecamente un contenido transparente, equilibrado, objetivo y de justicia social cuando así sea necesario.**

El compromiso y la responsabilidad del Estado frente a sus obligaciones adquiridas en el buen ejercicio de administrar eficazmente la cosa pública, y cuidarlo como un buen Padre de familia es la tónica que marca y caracteriza el fiel cumplimiento de una exitosa Nación.

Así las cosas, dentro de la trayectoria escrita por el Procurador de la Administración en su Vista 327 de 16 de julio de 2014, **pudimos advertir un comportamiento constante y objetivo en reconocer, que la administración de la Autoridad Aeronáutica Civil, nunca negó la existencia contractual** adquirida para con la sociedad AG & J International, S.A., cuando indicó que: *‘Por tales razones, indica la entidad demandada que una vez culminaran dichas investigaciones procedería a examinar la solicitud de pago presentada por la contratista y si ésta estuviera debidamente sustentada en la documentación requerida, se cancelaría la suma a que hubiera lugar’.*

Si la actual administración de la Autoridad Aeronáutica Civil, considera, advierte y así se dan cuenta, de la existencia formal de cualquier compromiso contractual-económico respecto de la sociedad AG & J International, S.A., pendiente por pagar a la fecha, le exhortamos en el mejor interés de las partes, honrarlo y aplaudimos esa gestión honesta, eficaz, legítima y transparente en el ejercicio de una buena administración como debe ser en todo Estado de Derecho.

No obstante lo anterior, en esta ocasión la Sala termina ahora señalando que, **en base a las normas analizadas y todos los planteamientos jurídicos desarrollados de manera prolija, que no le asiste la razón al demandante, pues el mismo ha errado en los planteamientos esbozados en su demanda contencioso administrativa, bajo el supuesto argumento de la negativa tácita, por silencio administrativo.**

...

Por estas razones, **no hay otra alternativa que desestimar los argumentos planteados** por el licenciado EDGARDO IVÁN SANTAMARÍA ARAÚZ en representación de la sociedad AG & J International, S.A., para que se declare nula por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que ha incurrido la Autoridad Aeronáutica Civil, al no dar respuesta a una solicitud de pago presentada el 3 de julio de 2012, y que se hagan otras declaraciones.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL la negativa tácita, por silencio administrativo**, en que incurrió la Autoridad de Aeronáutica civil, y NIEGA las demás pretensiones.

No obstante lo anterior, **no hay que perder de vista que** en este caso **la configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo**, más allá de permitirle al accionante acceder al control jurisdiccional del Tribunal, **no afectaría la decisión adoptada**, por lo que solicitamos que esta pretensión sea desestimada.

5.2. De la obligación de inscribir al empleado en la Caja de Seguro Social.

Después de analizar los cargos de ilegalidad en los que la **Contraloría General de la República** fundamenta su pretensión, así como los argumentos expuestos por la entidad demandada, este Despacho estima oportuno, en primera instancia, traer a colación lo dispuesto en el **artículo 87 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005**, que reforma la Ley orgánica de la Caja de Seguro Social, el cual es del tenor siguiente:

Artículo 87. Inscripción y afiliación. Es deber de toda persona natural o jurídica de derecho público o privado, que opere en el territorio nacional, inscribirse en la Caja de Seguro Social como empleador dentro de los primeros seis días hábiles de inicio de

operaciones, cuando utilice los servicios de un empleado o aprendiz en virtud de un contrato de trabajo expreso o tácito, mediante el pago de un sueldo o salario.

De igual forma, **es obligación de todo empleador verificar la afiliación de sus empleados**, sean nacionales o extranjeros, **a la Caja de Seguro Social, en el momento que ingresan a su servicio.**

Si el empleado no estuviera afiliado, será responsabilidad del empleador, dentro de los primeros seis días hábiles, contados a partir de su ingreso, afiliarlo al régimen de la Caja de Seguro Social. El empleador quedará eximido de esta responsabilidad si el empleado ya estuviera afiliado, pero deberá declarar los datos generales de este a la Caja de Seguro Social dentro del mismo periodo. (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

Siendo así las cosas, de la revisión del expediente judicial bajo estudio, y de la Resolución proferida por la **Caja de Seguro Social**, puede corroborarse que contrario a lo manifestado por la Autoridad demandada, la **Contraloría General de la República** no presentó tardíamente el aviso de entrada de la trabajadora **Kiriam Lineth Lorenzo Maldonado** ante la Dirección Nacional de Salud Ocupacional, por lo que con respecto a este asunto, somos del criterio que la Contraloría cumplió con lo establecido en la norma precitada.

Decimos lo anterior, ya que, al verificar las constancias contenidas dentro del proceso que se analiza, se puede constatar el Acta de Toma de Posesión de **Kiriam Lineth Lorenzo Maldonado** de 3 de enero de 2023, y la Nota 24-22-DNDRH/GAP de 10 de enero de 2023, mediante la cual se remitió a la Jefa de Seguridad Ocupacional de la Caja de Seguro Social, el listado de los servidores públicos que empezaron labores en la **Contraloría General de la República** a partir del mes de enero del mismo año. Por tanto, queda acreditado que dicho aviso se realizó dentro de los primeros

seis (6) días hábiles contados a partir del ingreso de la trabajadora en el régimen de la Caja de Seguro Social.

Ante este escenario, cobra relevancia el **artículo 7 del Decreto de Gabinete 68 de 31 de marzo de 1970**, por el cual se centraliza en la Caja de Seguro Social la cobertura obligatoria de los Riesgos Profesionales para todos los trabajadores del Estado y de las Empresas particulares que operan en la República, el cual establece lo siguiente:

Artículo 7. Será obligatorio asegurar contra los riesgos profesionales en la Caja de Seguro Social:

a) **A todo empleado al servicio del Estado**, los Municipios, las entidades autónomas y semi-autónomas, y las organizaciones públicas descentralizadas **donde quiera presten sus servicios;**

b) A todo empleado al servicio de una persona natural, o jurídica, que opere en el territorio nacional, cualquiera sea el número de empleados al servicio de la misma. (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

En ese mismo sentido, se hace imperativo transcribir el **artículo 18 de la Resolución Núm. 39,489-2007-J.D. de 23 de marzo de 2007**, que aprueba el Reglamento General de Afiliación e Inscripción de la Caja de Seguro Social, que señala:

Artículo 18: Todo empleado nacional o extranjero **sujeto al régimen obligatorio del Seguro Social, que brinde servicios dentro de la República de Panamá, debe ser afiliado por su empleador dentro de los primeros seis (6) días hábiles, contados a partir de su ingreso,** siempre que no hubiere sido afiliado con anterioridad. El empleador quedará eximido de esta responsabilidad si el empleado ya estuviera afiliado, pero deberá declarar los datos generales de éste, a través del formulario manual o electrónico utilizado para dar aviso de la entrada del empleado presentado ante la Caja de Seguro Social dentro del mismo periodo. (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

Asimismo, este Despacho observa que la **Caja de Seguro Social**, no ha contribuido a aclarar la controversia; puesto que, como entidad demandada, al emitir su informe explicativo de conducta, no proporciona elemento alguno frente a las alegaciones vertidas en contra del acto acusado, que permitan a esta Procuraduría comprobar los hechos en que fundamenta la **Contraloría General de la República** sus pretensiones (Cfr. fojas 54 a 55 del expediente judicial).

En adición a ello, se advierte que en el libelo de contestación de la demanda, visible de foja 61 a 62 del expediente judicial, la institución acusada se limita a defender el acto acusado, bajo el argumento que, *“...Es una interpretación subjetiva de la parte demandante, por lo tanto, se niega, ya que el aviso de entrada debe presentarse antes de que el trabajador (a) empiece a laborar, es decir cualquier momento antes de que ocurra el suceso.”*; lo que es contrario al espíritu de sus propias normas legales y reglamentarias, mismas que hemos transcrito en párrafos anteriores, y que dan certeza que la verificación de la afiliación y/o declaración de los datos generales de la funcionaria debieron avisarse a la **Caja de Seguro Social, dentro de los primeros seis días hábiles, contados a partir de su ingreso al servicio público.**

En relación con lo anterior, debemos recordar que, de acuerdo con los **artículos 771 y 772** del Código Administrativo, y el **artículo 280** de la Ley 336 de 14 de noviembre de 2022, debe entenderse, que ninguna persona puede ejercer un cargo público, sin haber prestado juramento; es decir, sin haberse posesionado. En ese sentido, toda persona que ejerza un cargo público o pretenda realizar el cumplimiento de una función pública así sea en virtud de un encargo, debe estar precedido de un nombramiento y una toma posesión.

Así las cosas, mal podía la Autoridad nominadora de la **Contraloría General de la República**, dar aviso a la **Caja de Seguro Social**, antes del 3 de enero de 2023, fecha en que **Kiriam Lineth Lorenzo Maldonado**, tomó posesión de su cargo, y, en que sobrevino su accidente laboral; además, porque tal acción hubiera producido un quebrantamiento del artículo 18 del Texto Constitucional y el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que hacen referencia al principio de legalidad que debe preceder a toda actuación de los servidores públicos.

Dentro de ese contexto, es oportuno aludir que el **artículo 36** de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sugiere con meridiana claridad, que ninguna Autoridad podrá celebrar o emitir actos con infracción de las normas jurídicas vigente; y, que el **artículo 990** del Código Civil es determinante cuando señala como eximente de una obligación, la existencia de sucesos imprevistos o que fueran inevitables.

En el marco de lo expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría luego del análisis correspondiente solicita al Tribunal se sirva declarar que **ES ILEGAL la Resolución de Riesgos Profesionales R.P.232-2023 de 27 de abril de 2023**, emitida por la **Caja de Seguro Social**.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola
Secretaría General