

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1800

Panamá, 2 de octubre de 2023

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.
Expediente 780402023**

El Licenciado Carlos Ernesto Guevara Villar, actuando en nombre y representación de **Noel Enrique Vargas**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota ADENL-DENRH-N-1307-2017 de 4 de septiembre de 2017, emitida por **la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social**, su acto confirmatorio, 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: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismo que indica los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 6 a 8 del expediente judicial); y,

B. El artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual señala que en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos (Cfr. fojas 8 a 10 del expediente judicial).

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

A través de la Resolución 828-2014 de 6 de junio de 2014, la Caja de Seguro Social desvinculó a **Noel Enrique Vargas**, del cargo de Abogado III, que ejercía en la Dirección Ejecutiva Nacional Legal, Dirección y Coordinación en la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 11 a 12 y reverso del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con tal decisión de destitución, el actor interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto por medio de la Resolución 1954-2016-D.G. de 29 de diciembre de 2016, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social, a través de la cual se revocó la orden contenida en el acto recurrido (Cfr. fojas 13 a 16 del expediente judicial).

En virtud de lo precedente, el ahora demandante solicitó a la Caja de Seguro Social el pago de los salarios caídos, petición que fue atendida por esa entidad de salud a través de la **Nota ADENL-DENRH-N-1307-2017 de 4 de septiembre de 2017**, en la que se le comunicaba que no era viable el pago de dicha prestación laboral (Cfr. fojas 23 a 25 del expediente judicial).

De la lectura del expediente en estudio, se desprende que el acto acusado lo constituye la **Nota ADENL-DENRH-N-1307-2017 de 4 de septiembre de 2017**, emitida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, a través de la cual no se accede a la solicitud presentada por el recurrente, **Noel Enrique Vargas**, consistente en el pago de los salarios dejados de percibir desde su destitución hasta la fecha en que se hizo efectivo su reintegro (Cfr. fojas 23 a 25 del expediente judicial).

Respecto a dicha negativa sobre su petición, el actor interpuso un recurso de apelación en contra del pronunciamiento anterior, mismo que fue resuelto mediante la Resolución 56,089-2023-J.D. de 11 de enero de 2023, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal; decisión que le fue notificada el 22 de mayo de 2023, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 29 a 33 y 34 a 35 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 19 de julio de 2023, el accionante ha presentado la demanda contencioso administrativa en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la **Nota ADENL-DENRH-N-1307-2017 de 4 de septiembre de 2017**, emitida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la entidad de seguridad social; su acto confirmatorio y que se le paguen los salarios dejados de percibir durante el periodo comprendido desde su destitución hasta la fecha de su reintegro (Cfr. fojas 2 a 10 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, el apoderado judicial del accionante manifiesta que su representado tiene derecho al pago de los salarios caídos, puesto que la Caja de Seguro Social al emitir la Resolución 1954-2016-D.G. de 29 de diciembre de 2016, que revoca el acto que lo desvinculó, reconoce que su propia actuación se efectuó, con menoscabo al debido proceso; y además ha dejado de aplicar, el artículo 41 de la Ley 51 de 2005; por lo que, a su juicio, es de estricta legalidad que se le reconozca tal retribución salarial, máxime por el deber que tiene dicha institución de resarcir los daños y perjuicios ocasionados a su mandante producto de su ilegal destitución (Cfr. fojas 6 a 10 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el recurrente, podemos percatarnos que las normas que se estiman vulneradas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, por lo que esta Procuraduría procede a contestar los cargos de infracción de manera conjunta, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a **Noel Enrique Vargas**.

Esta Procuraduría observa que la finalidad de la acción en estudio, es que se le pague a **Noel Enrique Vargas** los salarios dejados de percibir durante el periodo en que había sido desvinculado de la entidad de seguridad social; sin embargo, esta solicitud no resulta posible, puesto que la Sala Tercera ha reiterado en numerosas ocasiones que **el pago de los salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, sólo es viable jurídicamente cuando la propia ley lo dispone**.

En el marco de lo anteriormente expresado, este Despacho es del criterio que **el pago de los salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, sólo procede jurídicamente cuando la propia ley lo dispone**; por ende, **hasta tanto la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la entidad demandada, no establezca dicha retribución salarial, no puede accederse a la petición del accionante**, ello en atención al principio de estricta legalidad sobre el cual deben enmarcarse las decisiones de todos los servidores públicos; esto es, que solo pueden ejecutar aquellas acciones que la ley expresamente les autorice.

En relación con lo anterior, consideramos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en la **Nota ADENL-DENRH-N-1307-2017 de 4 de septiembre de 2017**, en cuanto a la viabilidad del pago de los salarios dejados de percibir, cito:

“...

Las solicitudes de pago de salarios dejados de percibir por causa de la remoción definitiva del cargo, que fue revocada por la Resolución No.1954-2016-D.G., de 29 de diciembre de 2016, es un tema que en esta Institución de Seguridad Social, mantiene una postura enmarcada en las normas legales vigentes, de no retribuir los emolumentos no devengados, **pues la materia no se encuentra regulada en la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, como Ley Formal, lo que limita el**

actuar, ya que los servidores públicos sólo podemos hacer lo que nos manda la Ley...” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 23 y 24 del expediente judicial).

En un caso similar al que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en la Sentencia de doce (12) de julio de dos mil diecinueve (2019), señaló lo siguiente:

“... ”

Ante la existencia de estas disposiciones legales, que refieren a las autoridades de la Caja de Seguro Social a aplicar la Ley de Carrera Administrativa en la administración del recurso humano; quien demanda colige que su omisión al expedirse la Nota N°N°ADENL-DENRH-N-0887-2015 de 16 de julio de 2015, constituye una transgresión al principio de legalidad.

Una vez estudiadas las disposiciones legales que fundamentan la petición de pago de salarios caídos, resulta pertinente advertir que el Médico ANTONIO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, es destituido de su cargo mediante Resolución N° 2462-2012 S.D.G., de 26 de octubre de 2012, al haberse determinado mediante informes especiales de auditoría el incumplimiento de funciones (N°DNAI-PRE-IE-83-2011 de 14 de julio de 2011 y DNAI-PRE-IE-123-2011 de 18 de noviembre de 2011), producto de pagos indebidos, en concepto de subsidio de incapacidades por riesgos profesionales. Se puntualiza en el acto de remoción carente de arbitrariedad, la siguiente conducta por parte del demandante:

... ”

Es oportuno señalar, que la acción de despido fue mantenida por el Subdirector General de la Caja de Seguro Social, mediante Resolución N°1468-2013-S.D.G. de 17 de junio de 2013, y ante la alzada que sustenta la parte afectada, en tiempo oportuno el 8 de julio de 2013, argumentando la prescripción, la Junta Directiva de esta entidad precisa que los informes de auditoría, contemplan pagos indebidos en concepto de subsidio de incapacidades por riesgos profesionales, en la Agencia Administrativa de Santiago, correspondiente al período comprendido entre los años 2001 al 2006. Por tanto, al haberse impuesto la sanción de destitución para el 30 de octubre de 2012, entiéndase cuando había transcurrido el término de un (1) año que contempla el Cuadro de Aplicación de Sanciones de la Caja de Seguro Social, se colige prescrita la acción y revoca la destitución aplicada (fs.802-803 del proceso administrativo).

Ahora bien, ante la revocatoria del despido por prescripción de la acción, y el reintegro al cargo del Médico ANTONIO FRANCISCO HERNÁNDEZ; resaltamos que el mismo peticiona el pago de salarios caídos con fundamento en la Ley de Carrera Administrativa (artículo 136), la cual afirma es aplicable a su requerimiento monetario. Al respecto, debemos acotar que este texto legal, en su parte pertinente (Capítulo X ‘Reintegro de los Servidores Públicos de Carrera Administrativa’) establece que esta categoría de servidores públicos tienen derecho al pago de salarios caídos cuando hayan sido destituidos y reintegrados al cargo.

Ante esta petición, observamos que el proceso en estudio no revela que el demandante ostente la categoría de funcionario de carrera, en su calidad de Médico Institucional I que ingresa a la Caja de Seguro Social

con un nombramiento interino a partir del 16 de septiembre de 2000 (Resuelto N°1637-2000 de 8 de septiembre de 2000). De igual manera, el nombramiento de carácter permanente que se realiza a partir del 16 de noviembre de 2001 (Resuelto N° 2040-2001 de 3 de octubre de 2001) tampoco evidencia su ingreso al cargo por concurso de méritos, en concordancia con la Ley 9 de 1994 y el segundo párrafo del artículo 53 de la Ley 51 de 2005. Específicamente, este último, dice así:

...

En este sentido, puntualizamos que en el libelo no se alega ni prueba el ingreso al cargo por concurso en observancia al texto citado y resaltado; en concordancia con lo instituido en la Ley de Carrera Administrativa (arts. 48-56) y la Constitución Política de Panamá (art. 305). Es de notar, que la matriz de evaluación sobre la calidad de servicio del accionante -en el año 2012, solo evidencia que es exclusivo para el pago de bono anual, por razón de la suscripción de un Acuerdo entre el Ministerio de Salud, la CSS y los Médicos y Odontólogos del Estado afiliados a la Comisión Médica Negociadora Nacional (fs. 138-139 del expediente administrativo); mas no para evaluar su desempeño y rendimiento, en aras de llevar a cabo correctivos o aplicar incentivos al funcionario de carrera, en concordancia con lo que regulado por el artículo 43 de la Ley 51 de 2005 y la Ley 9 de 1994 (arts.118-125). Por tanto, en el caso en estudio, se carece de una realidad procesal; que dé cabida a la supletoriedad del texto de carrera administrativa, por referencia del compendio orgánico de la Caja de Seguro Social.

De lo expuesto, queda acreditado que la entidad demandada no cuenta con una disposición legal, que permita pagar a sus funcionarios reintegrados salarios caídos, mucho menos en concepto de indemnización; por lo que el acto impugnado resulta conforme a los principios de legalidad y debido proceso, instituidos en la Ley de Procedimiento Administrativo General. En torno al reclamo de este tipo de prestaciones, en efecto, esta Corporación de Justicia, se pronuncia mediante Sentencia de 5 de febrero de 2015, en estos términos:

...

Determinada la ausencia de normativa en la entidad demandada sobre el pago de salarios caídos que requirió el médico ANTONIO HERNÁNDEZ, así como la inaplicabilidad de la referenciada Ley de Carrera Administrativa al caso del prenombrado; queda sin fundamento jurídico el desembolso de la prestación laboral demandada; y, consecuentemente, desvirtuados los cargos de infracción contra los artículos 34 y 136 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; 41 (numeral 14) y 47 (párrafo final) de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la Nota N°ADENL-DENRH-N-2015 de 16 de julio de 2015, expedida por la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social ni su acto confirmatorio. Se NIEGAN las demás declaraciones pedidas dentro de la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el Licenciado Carlos Ernesto Guevara Villlar, en representación de ANTONIO FRANCISCO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ.

....” (Lo destacado es nuestro).

En este sentido, y de lo manifestado en la jurisprudencia citada, lo cierto es que no podemos perder de vista que la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, no que permita pagar a sus funcionarios reintegrados salarios caídos; por lo que el acto impugnado resulta conforme a los principios de legalidad y debido proceso, instituidos en la Ley de Procedimiento Administrativo General.


En el marco de lo expuesto en los párrafos precedentes, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Nota ADENL-DENRH-N-1307-2017 de 4 de septiembre de 2017**, emitida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del accionante.

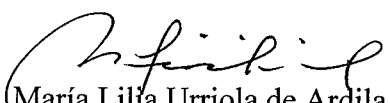
IV. Pruebas.

A. Se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General