

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 210

Panamá, 13 de febrero de 2023

**Proceso Contencioso
Administrativo de Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente 1075532022.

La Firma Fuentes y Rodríguez Law Firm., actuando en nombre y representación de **GILDA EDITH FUENTES RODRÍGUEZ**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 5565-2018 de 28 de septiembre de 2018, emitida por la **Dirección Ejecutiva de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social**, su acto confirmatorio, 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 el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: "La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...", con el propósito 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 cierto como se expone; por tanto, se niega.

Segundo: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Tercero: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

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

Quinto No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Sexto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial del recurrente manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 62, 155 y 201 (numerales 1 y 31) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, dentro de los cuales se hace alusión a que las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme, en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, cuando fuese emitida sin competencia para ello, si el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla, si el afectado consiente en la revocatoria y cuando así lo disponga una norma especial. De igual modo, establecen que serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los actos que afecten derechos subjetivos, los que resuelvan recursos, los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o del dictamen de organismos consultivos y cuando así se disponga expresamente por la ley. Asimismo se desarrolla el concepto de acto administrativo como la declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo debiendo formarse respetando sus elementos esenciales, entre éstos la motivación; haciéndose también referencia a la acepción de debido proceso legal, como el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política. (Cfr. fojas 10-15 del expediente judicial).

B. Los artículos 2, 3 y 12 de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009, que establecen que los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que laboran en instituciones oficiales, entidades autónomas, semiautónomas y municipales, en patronatos y en cualquier otra instancia pública gozarán de estabilidad condicionada a su competencia profesional y se regirán por el Escalafón y

el Sistema de Méritos. La Ley de Carrera Administrativa se utilizará como fuente supletoria. En caso de conflicto entre dos normas que regulen la misma situación laboral, se aplicará la norma más beneficiosa al Trabajador o Trabajadora Social que labore en el sector público o privado. Los Trabajadores y Trabajadoras Sociales que presten sus servicios a empleadores particulares se regirán por el Código de Trabajo, por la presente Ley y las demás leyes, normas y acuerdos que rigen el ejercicio profesional en la República de Panamá. Se regula también que los objetivos del Escalafón y del Sistema de Méritos para los Trabajadores y Trabajadoras Sociales son mejorar el estatus de la carrera respectiva, establecer los mecanismos que permitan la movilidad ascendente de dichos funcionarios, así como el mejoramiento salarial de conformidad con su formación académica, experiencia, años de servicio y desempeño profesional y garantizar el mejoramiento continuo de los profesionales de Trabajo Social. Asimismo se hace referencia a que todas las posiciones de Trabajo Social de las instituciones descritas en el artículo 2 de la presente Ley, según su nivel y categoría, serán sometidas a concurso. Las entidades nominadoras emplearán concursos de antecedentes, de oposición u otra modalidad que permitan una selección en igualdad de oportunidades. (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial)

C. El artículo 119 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, el cual establece que el recurso de reconsideración o apelación contra un acto administrativo, emitido dentro del debido proceso, una vez interpuesto, si es viable, propuesto en tiempo oportuno y por persona legitimada para ello, se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los siguientes casos que se concederá en el efecto devolutivo y en cuanto a reclamaciones contra actos que expida la Caja de Seguro Social dentro de procesos de personal, siempre que ocurra alguna de las siguientes situaciones: cuando se trate de servidores públicos sin estabilidad o de libre nombramiento y remoción; cuando se trate de acciones de personal que, conforme a la gravedad de la falta, ameriten destitución directa con base a lo dispuesto en el reglamento de personal o cuando se afecte la seguridad de la Institución (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con la información que consta en el expediente judicial, el acto acusado de ilegal, lo constituye la **Resolución 5565-2018 de 28 de septiembre de 2018**, emitida por la **Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social**, por medio de la cual se ordenó revocar el Resuelto 011517-2018 de 23 de agosto de 2018, por medio del cual, a su vez, se aumenta el sobresueldo por Jefatura a **Gilda Fuentes**, con cédula de identidad personal 2-98-195, como Subjefa del Departamento Nacional de Trabajo Social de la Dirección Ejecutiva de los Servicios y Prestaciones de Salud (Cfr. Fojas 20 y 28 del expediente judicial).

Dentro de la motivación suscrita por la entidad demandada, se pudo corroborar se dejaba sin efecto por manifiestamente improcedente el referido resuelto, que disponía un aumento de sobresueldo por jefatura, correspondiente a la actora, dentro de sus funciones como la Subjefa del precitado Departamento Nacional de Trabajo Social, según el Memorando D.G.-M-1,044-2018 (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

No obstante, debido a su disconformidad con la decisión de la **Caja de Seguro Social**, la accionante interpuso recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante Resolución 499-2021-D.G. de fecha 30 de agosto de 2021, misma que fue emitida después que a través de Resolución 54.347-2020-J.D. de 29 de diciembre de 2020, se decretara la nulidad relativa dentro del proceso administrativo in examine y se retrotrajera el proceso hasta el momento de notificación del acto administrativo originario que hoy nos ocupa. Cabe destacar que al analizar en el fondo las causales de reconsideración, se dispuso mantener en todas sus partes la Resolución 5565-2018 de 28 de septiembre de 2018 (Cfr. fojas 30-32 del expediente judicial).

Ante lo anterior la actora interpone recurso de apelación contra la resolución en comento, que fue resuelto a través de la Resolución 55,815-2022-J.D. de 30 de agosto de 2022, confirmándose la decisión revocatoria que había sido adoptada, por lo que quedó agotada la vía

administrativa desde el 15 de septiembre de 2022, luego de la notificación de la última actuación (Cfr. fojas 33-35 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 18 de octubre de 2022 la firma forense Fuentes y Rodríguez Law Firm acudió a la Sala Tercera actuando en nombre y representación de **Gilda Edith Fuentes Rodríguez**, a efectos de interponer una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, en contra de la precitada Resolución 5565-2018 de 28 de septiembre de 2018, emitida por la Dirección Ejecutiva de Recursos Humanos de la **Caja de Seguro Social**, la cual fue admitida a través de la Providencia de veinticuatro (24) de octubre de dos mil veintidós (2022) (Cfr. fojas 1-19 y 36 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la actora señala en lo medular que la entidad demandada violó las normas invocadas de manera directa por omisión al momento de emitir el acto acusado, ya que éste carece de motivación, pues únicamente se limita a indicar como sustentador que no procede, sin explicar las razones de hecho y de derecho que llevaron al director general a tomar esa decisión; aunado a que el memorando invocado como sustentador tampoco cuenta con argumentación, considera por ello que existe una violación al debido proceso y al derecho de defensa, que no pueden suplirse con justificaciones tardías del informe de conducta. Agrega la firma forense actora que todo ello vulnera un derecho subjetivo de su representada, es decir, el aumento al sobresueldo por jefatura como Subjefa del Departamento Nacional de los Servicios y Prestaciones en Salud, que no puede ser revocado de manera oficiosa sin motivación, ni cumplir con los procesos establecidos en la Ley 38 de 2000. Se asevera que la actora ganó un concurso interno y goza de la estabilidad establecida por la ley especial de trabajadores sociales, así como se aseguran los mecanismos que permitan la movilidad ascendente y el mejoramiento salarial de la funcionaria demandante. Por último se indica por la parte actora que existe un error del efecto aplicable a los recursos que se fueran a interponer por vía gubernativa y que a pesar que se corrigió este yerro, no se aplicó efecto suspensivo una vez se interpusieran los recursos lo que

provocó que su poderdante no pudiese devengar el incremento de sobresueldos durante ese período. (Cfr. fojas 17-22 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la demandante, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto impugnado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiéndole que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a la parte demandante; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

En cuanto a la falta de motivación de la Resolución 5565-2018 de 28 de septiembre de 2018, resulta válido acotar que al estructurar el acto acusado, la entidad demandada hizo una relación secuencial y ordenada de las normas que facultaban a la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos, para revocar el Resuelto 011517-2018 de 23 de agosto de 2018, toda vez que no procedía según el Memorando D.G.-M-1044-2018 con visto bueno del Director General Interino, por cuanto que se detallaron taxativamente todas y cada una de las disposiciones legales que fundamentaron, en estricto derecho, el dejar sin efecto la concesión de sobresueldos concedidos al margen del procedimiento correspondiente, siendo entonces que el artículo 41, numeral 14 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, el Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social y la Ley 38 de 31 de julio de 2000 fueron el sustento jurídico medular de lo actuado.

Luego entonces, la sola explicación del cúmulo de normas que facultan y amparan a la entidad demandada, para adoptar la medida de revocar la desacertada emisión de los sobresueldos de la funcionaria **Gilda Fuentes Rodríguez**, hacen que el acto demandado cumpla con el principio de la motivación del acto administrativo, toda vez que **la resolución de revocatoria demandada dio a conocer, de manera precisa, las causales legales por las cuales se procedió a dejar sin efecto las prestaciones laborales en comento**; prueba de ello, es que la parte actora ejerció plenamente su acceso a los derechos de contradicción y defensa dentro de todas las instancias, lo que se escenificó cuando fue asistida en estricto derecho por una letrada que representaba sus intereses jurídicos en cada una de dichas fases procesales,

estando enterada en tales gestiones jurídicas de las precitadas causales de revocatoria de otorgamiento de sobresueldos, por lo que reiteramos se hizo uso oportuno de todos los recursos legales a los que tenía derecho, agotando así la vía gubernativa, lo que le permitió acudir de manera oportuna a esta instancia extraordinaria, en busca de la tutela de sus derechos posiblemente lesionados con la emisión de la resolución sub júdice.

Así las cosas y como quiera que se surtió una fundamentación jurídica adecuada en la resolución de primera instancia, de igual forma, vale resaltar que se emitió la Resolución 499-2021-D.G. de 30 de agosto de 2021, que resolvió el Recurso de Reconsideración impetrado contra el acto administrativo demandado, en la cual no solo se reitera la clara fundamentación jurídica de la revocatoria en comento, sino que incluso relata claramente en su argumentación, tanto el procedimiento como los elementos fácticos que sustentaron las causales pertinentes para dejar sin efecto el malogrado incremento de sobresueldos, en clara conexión a la resolución de primera instancia, reiterando dicho fundamento de derecho y destacando el ejercicio pleno del derecho de defensa por parte del actor, así como la preservación garantista del Debido Proceso administrativo. De esta manera, se concluye que no se ha conculcado en su perjuicio el principio de motivación, como tampoco sus derechos fundamentales, ni la Seguridad Jurídica que se mantienen implícitos en dicha acepción.

Asimismo otro tanto acontece cuando se emite la Resolución 55815-2022-J.D. de 30 de agosto de 2022 que resuelve el recurso de apelación impetrado por la actora que reiteraba que cualquier modificación a las escalas salariales o emolumentos adicionales al salario que requiera efectuarse por razón del aumento o complejidad de las funciones debe ser debidamente justificado y cumplir con todos los procedimientos institucionales contemplados para su aprobación y no a través de una nota, que contradecía las normas regulatorias en este materia de recursos humanos (Cfr. 30-32 y 33-35 del expediente judicial).

En este orden de ideas, todas y cada una de las resoluciones analizadas, incluyendo el acto originario coinciden en centrar lo medular de uno de sus argumentos jurídicos en la Ley 51

de 27 de diciembre de 2005 “Que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones”, en este orden de ideas, resulta prevalente destacar lo preceptuado en su artículo 41:

Artículo 41. Facultades y deberes del Director General. Son facultades y deberes del Director General:

1. (...)

9. Emitir las resoluciones que sean necesarias para el debido funcionamiento de la Institución. (...)

14. Nombrar, trasladar, ascender y remover a los funcionarios de la Caja de Seguro

Social; aplicar las sanciones disciplinarias que correspondan, así como conceder vacaciones y licencias, de acuerdo con las normas establecidas en el sistema de administración de recursos humanos, aprobado por la Junta Directiva de conformidad con la Constitución, las leyes, los acuerdos, los reglamentos vigentes y la Ley de Carrera Administrativa como norma supletoria.

Esta norma está intrínsecamente concatenada a lo dispuesto en el artículo 47 lex cit:

Artículo 47. Sistema de administración de Recursos Humanos. Es deber de los servidores públicos que prestan servicios en la Caja de Seguro Social, prestar sus servicios de manera diligente, completa y eficiente para coadyuvar, con la Institución, a cumplir con los objetivos y funciones que le asignan la Ley y los reglamentos en beneficio de los asegurados.

Teniendo en cuenta lo anterior, se necesita que el recurso humano pueda laborar en un ambiente de trabajo decente, apropiado, sano y seguro, basado en un marco reglamentario que establezca sus deberes, derechos y prohibiciones.

A tal fin, se establecerá un sistema de méritos para la administración de recursos humanos, aplicable a todos los servidores públicos que prestan servicio en la Institución, que incluya 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 establecerá los requisitos y procedimientos para:

1. La realización de concursos, nombramientos y traslados.

2. La aplicación de procesos de suspensiones, sanciones y destituciones, siguiendo el debido proceso.

3. La aplicación de un sistema de evaluación de desempeño, mediante indicadores establecidos que sirvan de base para alcanzar la estabilidad, los cambios de categoría, retribuciones, ascensos, **incentivos** y demás acciones de personal.

El Director General de la Caja de Seguro Social presentará a la Junta Directiva para su aprobación, el Manual de Clasificación de Puestos, el Reglamento Interno de Personal, el Manual de Evaluación del Desempeño y las Escalas Salariales aplicables a los servidores públicos que prestan servicios en la Institución.

El Sistema de Administración de Recursos Humanos se desarrollará con sujeción a la Constitución, a la presente Ley, a las leyes especiales, a la Ley de

Carrera Administrativa y a los acuerdos vigentes” (lo resaltado en ambos textos legales es nuestro).

Las facultades en materia de acciones de personal con las que cuenta el Director General y que son extensivas a los Directores de área, entre éstos el de Recursos Humanos, solo pueden ejercerse al amparo del debido proceso administrativo, de acuerdo a los ordenamientos jurídicos que rigen sobre esta materia, por tanto, al realizar un ejercicio hermenéutico de orden integral, cabe destacar en cuanto a **Gilda Fuentes Rodríguez**, que eran aplicables la propia Ley 51 ibídem, en directa concatenación al Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, así como la legislación vigente en lo que respecta a los trabajadores sociales, que invoca la propia demandante, sin embargo, ésta lo hace de modo incompleto, toda vez que hay que incluir en este análisis jurídico, no solo la Ley 16 de 12 de febrero de 2009, sino también el Decreto Ejecutivo 173 de 3 de septiembre de 2014 que la reglamenta.

En este orden de ideas, cabe destacar que precisamente lo que adolece de mayor motivación es el Resuelto 011517-2018 de 23 de agosto de 2018, que dispuso el aumento de sobresueldo por jefatura a la actora Fuentes Rodríguez, tomando como fundamento la nota DENSYP-S-DNSS-CFYEP-0261-2018 con visto bueno del entonces Director Nacional, la cual llama la atención de esta Procuraduría, únicamente hace referencia a la necesidad del ajuste debido al crecimiento de nivel de responsabilidad y complejidad en la labores de la demandante, pero sin adjuntar justificación documental alguna, como tampoco muestreo estadístico o auditoría administrativa, que acreditasen tal incremento y sobre todo lo actuado se dio con la ausencia de las evaluaciones correspondientes que fundamentaran en derecho el precitado incentivo salarial. (Cfr. fs. 28-29 del expediente judicial).

De este modo, de acogerse la supuestas teoría de ilegalidad argumentada de modo conveniente por la parte actora, sus propios reparos de ausencia de motivación se aplicarían de modo evidente al resuelto revocado por el actor originario; no obstante, aunado a lo anterior resulta preciso recalcar el ordenamiento jurídico que contraviene claramente el prenombrado Resuelto 011517-2018 de 23 de agosto de 2018. Al respecto, en directa concordancia con los ya citados

artículos 41 y 47 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, hay que destacar lo presupuestado en el artículo 71 del Reglamento Interno de Personal de la institución de seguridad social, el cual estatuye:

ARTICULO 71: Los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, recibirán aumentos periódicos de sueldos, de conformidad a lo establecido en el sistema de clasificación y retribución de puestos, según las leyes y acuerdos vigentes.

Todos los aumentos se harán efectivos de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria y a la capacidad financiera de la Institución (lo resaltado es de nuestra parte).

Luego entonces, reiteramos tal cual indicamos ut supra se requiere de una interpretación integral de las normas aplicables a la actora como funcionaria de la entidad y como Trabajadora Social, lo cual también invoca la contraparte del Estado, no obstante, cabe reiterar, el resuelto que pretende preservar y que concedió el sobresueldo en comento, tampoco cumple con lo preceptuado en los artículos 16 y 19 de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009 “Que establece el Escalafón y la Nomenclatura de cargos de los Trabajadores y Trabajadoras Sociales y dicta otras disposiciones#:

Artículo 16. Se establece un sistema de evaluación técnica del desempeño de los Trabajadores y Trabajadoras Sociales, que servirá de base a las entidades nominadoras para la estabilidad, los cambios de categorías, los incentivos y la capacitación. Su aplicación será anual.

Artículo 19. La evaluación puede ser ordinaria y extraordinaria. La evaluación ordinaria es la que se realiza cada año calendario y su resultado sirve de base para la aplicación de incentivos, correctivos o sanciones establecidos en las leyes, normas y reglamentos vigentes. La evaluación extraordinaria es la que se produce después de que un Trabajador o Trabajadora Social obtiene una evaluación anual insatisfactoria, en cuyo caso la Trabajadora o el Trabajador Social superior inmediato formulará un programa de seguimiento correctivo el cual será evaluado extraordinariamente en intervalos mínimos de tres meses según la necesidad, antes de la siguiente evaluación ordinaria anual. Esta evaluación extraordinaria no se tomará en cuenta para incentivos ni para sanciones.

El Consejo Técnico de Trabajo Social establecerá los mecanismos para la evaluación de las jefaturas nacionales (lo resaltado es de nuestra parte).

La lógica jurídica indica que un sobresueldo es un incentivo generado sobre la base, de que en el caso que se otorgase una designación de jefatura o sub-jefatura se diese el incremento en la responsabilidad del funcionario, sin embargo, la concesión de este incentivo requeriría de no

solo acreditar esta circunstancia documentalmente (lo cual hasta este momento no se ha hecho) o ejecutar una auditoría administrativa objetiva y comparativa, sino que también son requisitos indispensables las evaluaciones técnicas del desempeño de la funcionaria demandante para fundamentar en derecho tal incentivo, al respecto, cabe acotar que la Ley 16 de 2009 es una ley especial que rige para los servidores públicos que se desempeñen como trabajadores sociales, más aún encuentra sustento nuestra teoría del caso en lo establecido complementariamente en el artículo 5 (Nivel V) del Decreto Ejecutivo N° 173 de 3 de septiembre de 2014, que corresponde al cargo funcional de la actora y reglamenta la ley en comento:

(...)

El trabajador o trabajadora social que gane el concurso de Sub Jefe Nacional, tendrá una movilidad vertical a este nivel, y será clasificado en el categoría en que se encontraba en el nivel anterior y mientras permanezca en éste, su movilidad ascendente se realizará cada tres (3) años, condicionada a dos (2) evaluaciones anuales satisfactorias (...)

Parágrafo. Los trabajadores y trabajadoras sociales Jefes y Sub Jefes Nacionales por las funciones que cumplen, recibirán el sobresueldo que sea aprobado con la escala salarial correspondiente al Escalafón (lo destacado es por parte de esta Procuraduría).

De esta forma, no solo se adolece en el Resuelto 011517-2018 de 23 de agosto de 2018, ni en la nota DENSYPS-DNSS-CFYEP, lo que respecta a la acreditación de las evaluaciones indispensables del desempeño para determinar la necesidad del incremento del sobresueldo de **Gilda Fuentes Rodríguez**, sino que tal cual consta a foja 183 del expediente administrativo, dicha servidora pública participó y fue seleccionada al concurso interino del Trabajo Social 01-2013, entre los cuales figuraba la Subjefatura Nacional de Trabajo Social, cuyo sobresueldo asignado asciende a la suma Trescientos Balboas (B/.300.00) mensuales, emolumento adicional al salario o sueldo, que se encuentra contemplado en la estructura del Departamento Nacional de Trabajo Social de la Caja de Seguro Social.

Luego entonces de aplicarse todas y cada una de las disposiciones jurídicas destacadas en párrafos precedentes, para poder incrementar este sobresueldo se necesitaban de requisitos esenciales de ley que no fueron cumplidos; todo lo cual fue una cadena de desatinos jurídicos del entonces Director General de la Caja de Seguro Social desde el momento en que dispone

incrementos salariales y extrasalariales sin la debida justificación; no siendo otra la razón de la emisión de la Resolución 5565-2018 de 28 de septiembre de 2018 objeto de esta demanda: corregir este número plural de irregularidades respecto al reconocimiento del pago de la Sujefatura bajo análisis, todo lo cual había sido advertido por la Junta Directiva de la entidad involucrada en proveído de 2 de diciembre de 2019, tal cual consta a fojas 509 y 510 del infolio administrativo (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

Ante esta evidente pluralidad de yerros jurídicos y que precisamente fueron remediados por la resolución atacada y sus actos confirmatorios, este Despacho estima indispensable efectuar algunas aclaraciones relevantes, respecto a la revocatoria de los actos administrativos, así como la aplicación de la ley que conforma el ordenamiento jurídico aplicable al caso que no ocupa.

Al respecto, estimamos propicio enfatizar que la facultad para revocar los actos administrativos no implica realizar un análisis de legalidad, pues dicha función corresponde de manera privativa a la Sala Tercera; en ese sentido, cabe acotar que la revocatoria de una actuación surge como una manifestación de la potestad de autocontrol, la cual podrá ser ejercida por la entidad del Estado a quien le sea reconocida tal función por medio de una disposición contenida en la ley formal, con el objetivo de lograr un adecuado resguardo del propio ordenamiento.

Es por ello que, la potestad de revocatoria constituye una facultad excepcional de la Administración, para anular, por sí misma, un acto administrativo; evitando así la comisión de un vicio o irregularidad sin necesidad de concurrir a los Tribunales de Justicia para obtener esa declaración; luego entonces, esta facultad persigue la protección del principio de legalidad, que le impone a la Administración el deber de invalidar los actos contrarios a derecho, con la finalidad de cautelar el orden jurídico.

En virtud de lo expuesto en líneas ut supra, resulta evidente que la entidad de seguridad social, tenía plenas facultades para realizar una revisión del expediente administrativo, cuando se detecta un error y graves omisiones en el procedimiento correspondiente de recursos humanos,

en concordancia con la disposiciones especiales en materia de funciones y derechos de los trabajadores sociales, lo que trae como consecuencia que la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos emita la Resolución 5565-2018 de 28 de septiembre de 2018, objeto de la demanda a la cual nos oponemos y que ordena en primera instancia, que se revocara el otorgamiento del incremento de sobresueldos a favor de la actora como Subjefa Nacional de Trabajo Social de la entidad involucrada, por lo que mal pudiera acreditarse la pretendida vulneración del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, ni mucho menos de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009, tal como fuera alegada erráticamente por la parte actora.

En este orden de ideas, esta Procuraduría es del criterio que se equivoca el apoderado especial de la demandante, al invocar como infringido el contenido del artículo 62 de la Ley 38 de 2000 ni de las precitadas disposiciones especiales, por cuanto que a contrario sensu, si concatenamos axiomáticamente las normas de la institución de seguridad social invocadas en líneas que anteceden, con el ordenamiento jurídico especial atinente a los trabajadores sociales, se cumplen los parámetros necesarios para proceder a la revocatoria de un acto administrativo, sustentada en evidentes errores temporales cuantitativos y cualitativos, en virtud de las evidentes omisiones descritas ut supra, en lo relativo a la concesión de un incremento de sobresueldo a B/.900.00 por demás improcedente y cuya concesión cercenó normas fundamentales en materia de recursos humanos y las normas reguladoras de la profesión de los trabajadores sociales.

En dicho orden de ideas, resulta pertinente señalar que, precisamente el cuerpo normativo invocado por la actora, contempla en su artículo 37, que todas las disposiciones contenidas en la excerta se aplicarán siempre y cuando no exista una norma o ley especial que establezca un procedimiento para casos o materias específicas, veamos:

“Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas.

En este último supuestos, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados

en la presente Ley, **tales vacíos** deberán superarse mediante **la aplicación de las normas de esta Ley.**" (Lo resaltado es nuestro).

Siendo así, los argumentos y cargos de ilegalidad de quien demanda, se estima que el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, no fue vulnerado debido a que la decisión se dictó por autoridad competente y en cuanto al fenómeno jurídico de la revocatoria del acto, hay que destacar que se aplica a actos administrativos debidamente ejecutoriados, tal cual acontece en el escenario jurídico que hoy nos ocupa; y por el contrario, la entidad cumplió con el Debido Proceso al aplicar su ley orgánica (Ley 51 de 27 de diciembre de 2005), en directa concordancia a las normas especiales concernientes a los trabajadores sociales (la Ley 16 de 12 de febrero de 2009 y Decreto Ejecutivo 173 de 3 de septiembre de 2014 que la reglamenta), conforme a lo señalado en el numeral 4 del artículo 62:

"Artículo 62. Las entidades públicas solamente **podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme** en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, **en los siguientes supuestos:**

1. Si fuese emitida sin competencia para ello;
2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o hayan aportado pruebas falsas para obtenerla;
3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y
4. **Cuando así lo disponga una norma especial.**

En contra de la decisión de revocatoria o anulación, el interesado puede interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la ley.

La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla, fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho." (Lo destacado es nuestro).

Aunado a todo lo anterior y sobre la base del último texto legal resaltado, este Despacho observa y considera oportuno destacar la cronología expuesta por la entidad acusada en la motivación y fundamento jurídico de las tres resoluciones que se emitieron dentro de la presente vía gubernativa, resultando patente y reiterativo nuestro señalamiento en cuanto al pleno ejercicio del derecho de Defensa de la demandante, cuando impetra los recursos de reconsideración y de apelación correspondientes.

Visto lo anterior, resulta evidente que las violaciones alegadas por la actora son inciertas, toda vez que la entidad acusada, de manera precisa llevó a cabo la verificación de la resolución revocada y sus documentos, relacionados al procedimiento discrecional de otorgamiento de incremento de sobresueldos, el cual requiere de requisitos indispensables que no fueron cumplidos, en virtud de la disposición expresa de leyes especiales, verbigracia, en el caso de trabajadores sociales Subjefes nacionales la debida documentación y la existencia de evaluaciones de desempeño, que lamentablemente no constan en el expediente administrativo y dada la investigación previa, para la cual estaba debidamente facultada la entidad por la ley y los reglamentos vigentes, permitieron comprobar el error en el que había incurrido, al reconocer a través de una nota improcedente, inidónea y carente de sustento administrativo, un beneficio económico a la funcionaria demandante sin que ésta cumpliera con los requisitos formales en comento.

Procede analizar la supuesta vulneración que aduce la parte demandante en torno, a que existía un error del efecto aplicable a los recursos que se interpusieron por vía gubernativa y que a pesar que se corrigió tal pretermisión, no se aplicó efecto suspensivo una vez se interpusieron los recursos, lo que causó que su mandante no devengara los sobresueldos incrementados a los que, según su criterio, tenía derecho; en este orden de ideas, bien vale rememorar lo decidido mediante la Resolución 54,347-2020-J.D. de 29 de diciembre de 2020, la cual decretó la nulidad relativa y retrotrajo el presente proceso administrativo, hasta el momento de la notificación del acto originario demandado, remediando con esta acto administrativo correctivo el desatino cometido y concediendo el efecto suspensivo correcto para resolver los recursos incoados (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, este Despacho estima que los cargos formulados por el actor en contra de los artículos 62, 155 y 201 (numerales 1 y 31) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; los artículos 2, 3 y 12 de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009 y el artículo 119 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 resultan

infundados, por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Señores Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 5565-2018 de 28 de septiembre de 2018**, emitida por la **Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos** de la Caja de Seguro Social, ni sus actos confirmatorios; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.


IV. Pruebas:

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

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General