

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 216

Panamá, 3 de mayo de 2012

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción**

El licenciado Rafael Benavides, quien actúa en representación de **Juan Alberto Samaniego Amaya**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo negativo por parte de la **Junta Directiva de la Caja de Seguro Social** a la solicitud de reintegro inmediato del actor y que se hagan otras declaraciones.

**Contestación
de la demanda**

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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 51 del expediente judicial).

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

Cuarto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 52-53 del expediente judicial).

Quinto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

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

II. Normas que se aducen infringidas.

A. El apoderado judicial del actor manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones de la ley 51 de 2005:

a.1. Los numerales 11 y 17 del artículo 28, los cuales, de manera respectiva, señalan que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social debe conocer y decidir los recursos de apelación presentados en contra de las resoluciones que dicte la Dirección General y el deber que tiene de insistir en el cumplimiento de las resoluciones y acuerdos objetados por el director general (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial); y

a.2. El último párrafo del artículo 41, el cual indica que el director general debe objetar por escrito y dentro de los quince días calendario siguientes a su aprobación, las resoluciones de la junta directiva que considere contrarias a la Constitución Política, a las leyes y reglamentos de la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial),

B. Las siguientes normas del reglamento interno de personal de la Caja de Seguro Social:

b.1. El numeral 24 del artículo 19, relativo al derecho que tienen los servidores públicos de hacer uso de los recursos que permite la Ley en contra de las decisiones de las autoridades administrativas (reconsideración, apelación, revisión y de hecho);

b.2. El numeral 11 del artículo 21, del que se infiere la prohibición que tienen los servidores públicos de retardar o favorecer injustificadamente el trámite de asuntos oficiales;

b.3. El artículo 47, el cual define el término reintegro; y

b.4. El artículo 120, sobre los tipos de recursos que proceden en la vía gubernativa (Cfr. fojas 6-10 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.

De acuerdo con la información que consta en autos, la directora ejecutiva nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social emitió la resolución

4271-2010 de 10 de agosto de 2010, mediante la cual se destituyó a Juan Alberto Samaniego Amaya del cargo que ocupaba en dicha entidad como jefe de almacén, con funciones de inspector de seguridad industrial IV, en la Dirección Ejecutiva Nacional de Prestaciones Económicas. En esa resolución también se indica que contra la misma el interesado podía interponer recurso de reconsideración ante la Dirección General y/o de apelación ante la Junta Directiva (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con este acto administrativo, el recurrente interpuso un recurso de apelación, el cual fue decidido por la junta directiva de la entidad demandada mediante la resolución 42,666-2010-J.D. de 7 de septiembre de 2010, la cual revocó la decisión de destituirlo y ordenó el reintegro del actor en el cargo y las funciones que ejercía (Cfr. fojas 15-21 del expediente judicial).

Al respecto debemos advertir, que según se observa en la nota SDG 274-2010 de 21 de septiembre de 2010, el subdirector de la Caja de Seguro Social, Marlon De Souza, le comunicó al ingeniero Héctor Ortega, presidente de la junta directiva de la entidad, que en la sesión de dicho cuerpo directivo celebrada el 7 de septiembre de 2010 había anunciado que haría uso del derecho de objetar las resoluciones adoptadas por la junta directiva de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la ley 51 de 2005; pero que no obstante, no le era posible hacerlo, ya que: *“... de una simple revisión de la mencionada Resolución (42,666-2010-J.D. de 7 de septiembre de 2010) adoptada por la Junta Directiva observamos que dicho acto administrativo revoca la Resolución No. 421-2010 de fecha de 10 de agosto de 2010. Es decir, la junta directiva no revocó el acto administrativo que resolvió la destitución del ex funcionario JUAN SAMANIEGO que es la Resolución No. 4271 de 10 de agosto de 2010. Por lo tanto, el acto administrativo que sustenta la destitución de dicho funcionario se mantiene en firme a la fecha, razón por la cual no procede que objetemos la decisión proferida debido a que no guarda relación con el acto*

administrativo originario que decide destituir al ex funcionario JUAN SAMANIEGO”

(Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el propio organismo directivo procedió a emitir la resolución 42,310-2010-J.D. de 30 de septiembre de 2010, a través de la cual ordenó la corrección de la parte resolutive de la referida resolución 42,666-2010-J.D., en lo relativo al error que presentaba en cuanto a la identificación numérica del acto impugnado, pero manteniendo todo lo demás, es decir, en lo concerniente al reintegro de Juan Samaniego Amaya (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Una vez corregida la citada resolución, el director general de la Caja de Seguro Social, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 41 de la ley 51 de 2005, orgánica de esa entidad, a través de la nota D.G.855-2010 de 14 de octubre de 2010, remitió al presidente de la junta directiva sus objeciones en torno a la decisión adoptada por ésta en la resolución 42,666-2010-J.D. de 7 de septiembre de 2010, la que sustentó básicamente en lo siguiente: **1)** la forma en que se practicaron las pruebas en la segunda instancia, pues, a su juicio, no se emitió una providencia que ordenara la realización de las mismas; **2)** que las diligencias testimoniales efectuadas en el curso del procedimiento no fueron practicadas por el secretario general, bajo la supervisión del abogado de la junta directiva, tal como lo prevé el reglamento de apelaciones de ese cuerpo colegiado; **3)** que a las personas que comparecieron como testigos no se les hizo prestar juramento acerca de la veracidad de sus declaraciones; y **4)** que la votación que efectuó la junta directiva en su sesión de 7 de septiembre de 2010, en la cual se aprobó revocar la resolución 4271-2010 de 10 de agosto de 2010, se hizo de forma extemporánea, ya que se realizó fuera del término establecido para la duración de sus sesiones, sin que se surtiera el procedimiento dispuesto para su prórroga (Cfr. fojas 24-40 del expediente judicial).

Según consta a fojas 41-46 del expediente judicial, en el acta 005-2011-J.D. de 18 de enero de 2011 que corresponde a la sesión extraordinaria celebrada en esa

fecha por la junta directiva para tratar la objeción planteada por el director general, se indica que en dicha votación no se obtuvieron los votos necesarios para aprobar por insistencia el contenido de la resolución 42,310-2010-J.D. del 30 de septiembre del 2010, que a su vez, corrigió la resolución 42,666-J.D. de 7 de septiembre de 2010. El resultado de esta votación le fue notificado el 8 de febrero de 2011 al abogado de Juan Samaniego Amaya, a través de la nota 045-2011-J.D. de 27 de enero de 2011 (Cfr. fojas 41-47 del expediente judicial).

En el expediente judicial igualmente aparece la solicitud de reintegro inmediato formulada por el apoderado especial del actor, lo mismo que el escrito de impulso procesal que éste presentó con respecto a esa petición, y aquéllos a través de los cuales requirió a la junta directiva que le certificara si había recaído decisión alguna respecto a tal solicitud (Cfr. fojas 48 a 54 del expediente judicial).

Posteriormente, el actor ha recurrido a ese Tribunal mediante la acción contencioso administrativa bajo estudio, con la finalidad que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que, afirma, incurrió la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social al no dar respuesta a su solicitud de reintegro inmediato; se haga valer el contenido de la resolución 42,666-2010-J.D. de 7 de septiembre de 2010 y, que, como consecuencia de lo anterior, se proceda al pago de los salarios dejados de percibir desde el momento de su destitución (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, la parte actora señala que al admitir y darle curso a la objeción presentada por el director general de la Caja de Seguro Social en contra de la resolución número 42,666-2010.J.D. de 7 de septiembre de 2010, que revocó la decisión emitida por la directora nacional de Recursos Humanos, la junta directiva contravino el principio legal de la doble instancia, dejando así en indefensión a su representado, ya que no pudo oponerse, por ninguna vía, a los

reparos hechos por el director general en contra de la decisión adoptada en grado de apelación por la junta directiva (Cfr. fojas 7 a 10 del expediente judicial).

El recurrente finaliza sus argumentos señalando que al dársele curso a la objeción propuesta por el director general, también se violentó el principio del debido proceso, ya que el recurso de apelación presentado por el actor en contra de la resolución 4271-2010 de 10 de agosto de 2010 agotó la vía gubernativa, de manera que lo que correspondía era cumplir lo ordenado por la resolución 42,666-2010-J.D. de 7 de septiembre de 2010, mediante la cual la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social dispuso revocar la decisión de destituirlo (Cfr. fojas 6-10 del expediente judicial).

Esta Procuraduría disiente de los planteamientos del recurrente sobre la base de las siguientes consideraciones:

Según ya se ha explicado con antelación, producto de la revocatoria de la resolución 4271-2010 de 10 de agosto de 2010 y de la consecuente orden de reintegro de Juan Samaniego Amaya, proferida por la junta directiva de la institución, el director general de la Caja de Seguro Social, actuando con fundamento en el párrafo final del artículo 41 de la ley 51 de 2005, recurrió ante este organismo mediante la nota D.G.855-2010 de 14 de octubre de 2010, con la finalidad de presentar sus objeciones con respecto al contenido de la resolución 42,310-2010-J.D. de 30 de septiembre de 2010, que a su vez, había corregido la resolución 42,666-2010-J.D. de 7 de septiembre de 2010, ya que según la opinión de este servidor público se había incurrido en fallas procedimentales en la segunda instancia y los elementos de fondo no fueron debidamente valorados (Cfr. fojas 24-40 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, se tiene que el 18 de enero de 2011, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social se reunió en sesión extraordinaria para dirimir la objeción presentada por el director general de dicha entidad en cuanto a la citada

resolución y según consta en el acta 005-2011-J.D., correspondiente a dicha reunión, en la misma: “...no se obtuvieron los votos necesarios para aprobar por insistencia el contenido de la Resolución No. 42,310-2010-J.D. del 30 de septiembre del 2010”, lo que conllevó que la destitución de Juan Samaniego Amaya quedara en firme. Lo anterior fue informado al interesado a través de la nota 045-2011-J.D. de 27 de enero de 2011 y notificada a su apoderado judicial el 8 de febrero de 2011 (Cfr. fojas 41-47 del expediente judicial).

En ese contexto, también se observa que el 14 de abril de 2011, el abogado del actor presentó una solicitud de reintegro inmediato a favor de su representado y el 24 de mayo siguiente un escrito de impulso procesal, relativo a esta petición (Cfr. fojas 48-51 del expediente judicial).

Asimismo, éste presentó tres escritos que fueron recibidos en la Secretaría General de la Caja de Seguro Social, el 27 de julio, el 2 de agosto y el 16 de agosto de 2011, a través de los cuales requería que se certificara si para las fechas antes señaladas, se había resuelto o no la solicitud de reintegro inmediato de Juan Samaniego, ello como mecanismo para sustentar que se había configurado el silencio administrativo (Cfr. fojas 48 a 54 del expediente judicial).

Si todo lo antes expuesto pudiera dar lugar a entender que en el proceso bajo examen se configuró la negativa tácita por silencio administrativo respecto de la solicitud que el abogado del demandante le formuló a la junta directiva de la institución, lo cierto es que aun cuando tal negativa hubiera sido expresa, ello no variaría el hecho, ya mencionado, de que frente a la imposibilidad de revocar la resolución 42,666-2010-J.D. de 7 de septiembre de 2010, lo que se mantiene en firme es la decisión que emitió la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social de destituir a Juan Alberto Samaniego Amaya del cargo que ocupaba en la entidad; procedimiento que, en opinión de esta Procuraduría, está revestido de legalidad (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social al no pronunciarse sobre la solicitud de reintegro presentada por Juan Alberto Samaniego Amaya el 14 de abril de 2011 y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del actor.

IV. Pruebas. Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso y cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

V. 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 558-11