

Nota No. 593.

, 22 de septiembre de 1992.

Licenciado
Jorge Endara Paniza
Director General
Caja de Seguro Social
E. S. D.

Señor Director General:

Nos referimos a su Nota D.G.-N-092-92 fechada 9 de junio de 1992, mediante la cual nos solicita una ampliación de nuestro criterio, contenido en el Oficio No. 208 de 2 de abril de 1992, en la cual se señaló en la página No. 9 lo siguiente:

"TERCERA INTERROGANTE:

"Es factible que la Caja de Seguro Social estime como válidas las cuotas pagadas sobre tales salarios, y las considere para el cálculo de una prestación económica dentro del sistema de seguridad social?"

En lo referente a su tercera pregunta, creemos que sí es procedente que se tome en consideración las cuotas pagadas en ambas remuneraciones, pues las mismas se presumen ajustadas a derecho, en tanto que no haya una declaración judicial en contrario. Por cuestión de analogía deberá tenerse presente la definición de salario contenida en la Ley Orgánica de la Institución estatal encargada de velar por la seguridad social panameña." (El subrayado es nuestro).

A seguidas pasamos a absolverle la interrogante que nos formula:

"En nuestra consulta contenida en la Nota D.G.-N-035-92 de 17 de febrero de 1992, nos referíamos en el tercer párrafo,

no a los casos de excepciones dentro de lo permitido por la ley, sino a aquellos que presentaban cotizaciones simultáneas con varias entidades estatales, y no se encontraban dentro de las excepciones de ley. En ese caso de actos claramente prohibidos y de contravención a las normas legales pertinentes, nuestra consulta es la Caja de Seguro Social debe considerarlas válidas, o sí por el contrario estimarlas como cuotas indebidas y por tanto no considerarlas para el cálculo de una prestación económica dentro del sistema de seguridad social."

UNICA INTERROGANTE:

Sobre el particular, reiteramos el criterio externado en el Oficio No. 208 de 2 de abril de 1992, de que las deducciones sociales de estos trabajadores, descontadas de los salarios devengados por éstos en años anteriores en la administración pública, se presumen ajustados a derecho en virtud del principio de legalidad, según el cual todos los actos administrativos, incluyendo los nombramientos efectuados por el Organismo Ejecutivo, se presumen legales en tanto que no hayan sido declarados nulos por la autoridad competente para hacerlo, esto es, por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

A mayor abundamiento, el autor Andrés Serra Rojas en su obra titulada Derecho Administrativo, Tomo II analiza el principio de legalidad, expresando lo siguiente:

"En los recursos administrativos el poder público no actúa como parte ni participa en un procedimiento jurisdiccional. Se concreta a confirmar o modificar su propio acto, o el de una dependencia inferior, para determinar si se ha ajustado a la ley," y si es, en su caso, de cubrirse una indemnización por los actos perjudiciales.

El principio de legalidad es la piedra angular del Estado de derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la Administración pública, que ocasione a un particular un agravio,

debe ser corregida dentro del orden jurídico. Cualquier alteración indebida de algunos de los elementos del acto administrativo: competencia, forma, motivo, objeto o mérito, debe encontrarse en la legislación administrativa medios eficaces para su restablecimiento."

Por su parte, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se ha pronunciado al respecto en los siguientes términos:

"Se presume la legalidad de todos los actos de la administración, por la sencilla razón de que la administración está sujeta en su actividad a la norma jurídica. Por esa misma razón y porque la administración obra en nombre propio, sus actos llevan implícita la ejecutoriedad." (Sentencia de 23 de junio de 1964. Rep. Jurídico No. 6, pág. 117).

En el Estado de Derecho rige el principio de la legalidad de los actos de la Administración. Ese principio, por una de sus fases, supone que tales actos, tomada esta voz en su sentido más lato, son legales mientras una instancia revisora no los declare contrarios a la ley; y por la otra faz, obliga a la Administración a desarrollar toda su actividad dentro de los límites formales del ordenamiento jurídico, señalados por las normas de competencia o, de otra manera, llamadas, atribuciones. Fuera de éstas está la "arbitrariedad que no es discreción; de la cual, "como se dijo ya, sólo puede hablarse cuando un órgano formalmente competente llena discrecionalmente de contenido los actos de aplicación para los cuales está espresamente autorizado." (Sentencia de 14 de noviembre de 1966, Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia).

Abundando en su consulta, es menester tener presente que la Ley presume que todos los pagos hechos por la Contraloría General de la República son legítimos, especialmente en materia de salarios. Por otro lado es obligación del Estado incluir en su Presupuesto las sumas correspondientes a las cuotas del Seguro Social deducidas del salario a los

servidores públicos, por lo que debe interpretarse como recibidos en debida forma, todos los pagos por concepto de cuotas de los asegurados, y en consecuencia considerarlas al momento de fijar las pensiones de jubilación, pues fueron aportadas al recibir un salario y corresponden en los que beneficien al asegurado.

De ésta forma dejo atendida su consulta, ocasión que aprovecho para saludarle con todo respeto.

Atentamente,

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/ichf.