

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 737

Panamá, 11 de julio de 2016

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

La firma forense Rodríguez-Robles & Espinosa, en representación de **Fernando W. Castañeda Patten**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1330-2015-D.G. de 11 de agosto de 2015, emitida por el **Director General de la Caja de Seguro Social**, el silencio administrativo, 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

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

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

Sexto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

Séptimo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 44-49 del expediente judicial).

Octavo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

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

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

Décimo Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 44-49 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. Los artículos 3 y 77 de la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, por la cual se aprueba el Código Sanitario, los que en su orden, señalan que las disposiciones de ese Código se aplicarán de preferencia a toda otra disposición legal en materia de salud pública; y que se entiende por carrera pública especializada la función técnica asistencial curativa y las funciones complementarias, desempeñadas por profesionales de la medicina en instituciones asistenciales del Estado, teniendo estos últimos derecho a la estabilidad en el cargo, remuneración adecuada, ascenso, indemnización en caso de separación, jubilación y pensión (Cfr. fojas 10-13 del expediente judicial); y

B. El artículo 26 de Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, que establece el compromiso de los Estados Partes a adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidos en la Carta de Organización de los Estados Americanos (Cfr. fojas 13-16 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 la lectura del expediente en estudio, se desprende que el acto acusado lo constituye la Resolución 1330-2015-D.G. de 11 de agosto de 2015, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social, a través de la cual no se accede a la solicitud presentada por el recurrente, 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 5 y 6 del expediente judicial).

Posteriormente, el 4 de septiembre de 2015, el actor interpuso un recurso de reconsideración en contra del pronunciamiento anterior, mismo que, a juicio de su apoderada judicial, no fue objeto de decisión por la autoridad demandada (Cfr. fojas 44-49 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 4 de enero de 2016, el actor ha presentado la demanda contencioso administrativa en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1330-2015-D.G. de 11 de agosto de 2015, emitida por el Director General de la entidad de seguridad social; la negativa tácita por silencio administrativo y que se le paguen los salarios dejados de percibir durante el periodo comprendido desde su destitución, el 19 de junio de 2014, hasta la fecha de su reintegro, el 20 de noviembre de ese mismo año (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, la apoderada judicial del accionante manifiesta que su representado al ser un servidor de la carrera sanitaria, tiene derecho al pago de una prestación de naturaleza resarcitoria, como consecuencia de la separación del cargo de manera injustificada, en este caso, a la retribución de los salarios caídos. En adición, alega que la actuación de la entidad demandada no fue conforme al principio de estricta legalidad, puesto que desconoció un derecho subjetivo de su mandante y se adoptó una medida regresiva a los derechos sociales y económicos consagrados en los distintos cuerpos normativos internacionales (Cfr. fojas 10-16 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 **Fernando Castañeda Patten**.

A través de la Resolución 914-2014 S.D.G. de 18 de junio de 2014, la Caja de Seguro Social destituyó a **Fernando Castañeda Patten**, del cargo de Médico Especialista I que ejercía en esa institución (Cfr. foja 56 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con tal decisión, el actor interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto por medio de la Resolución 48,610-2014-J.D. de 28 de octubre de 2014, emitida por la Junta Directiva de la entidad demandada, a través de la cual se revocó la orden contenida en el acto recurrido (Cfr. foja 56 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 le fue respondida por esa entidad de salud a través de la Nota DG-N-0939-2015 de 5 de agosto de 2015, en la que se le comunicaba que no era viable el pago de dicha prestación laboral (Cfr. foja 56 del expediente judicial).

Explicado lo anterior, esta Procuraduría observa que la finalidad de la acción en estudio, es que se le pague a **Fernando Castañeda Patten** los salarios dejados de percibir; 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 este sentido, se hace necesario destacar que si bien el Código Sanitario contempla el pago de una indemnización en caso de separación, lo cierto es que la Ley 51 de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, no, **y mientras ésta no establezca el pago de los salarios dejados de percibir, no puede accederse a tal petición**, pues tal y como lo señaló dicha institución en el informe de conducta, cito: *“el artículo 77 del Código Sanitario...no sanciona u ordena el pago de salarios caídos, solo hace alusión a una imprecisa indemnización en caso de separación, por lo que se consideró improcedente el reconocimiento de lo solicitado, basado en el artículo antes citado.”* (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 58 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, consideramos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en la Resolución 1330-2015-D.G. de 11 de agosto de 2015, acusada de ilegal, en cuanto a la viabilidad del pago de los salarios dejados de percibir, cito:

“ ...

En criterio de esta Dirección General, lamentablemente **no es posible acceder a lo pedido (salarios caídos) por cuanto**, es sabido que **las actuaciones de todos los funcionarios públicos deben enmarcarse dentro del principio de estricta legalidad**, tal como prescribe al Artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, **lo que significa que en ausencia de una norma legal expresamente ordene el pago del beneficio pedido, no resulta viable su reconocimiento;**

Que en el caso que nos ocupa, **no existe en nuestra Ley Especial (Ley 51 de 2005) ninguna disposición que autorice o contemple el pago de salarios dejados de percibir**, por parte de **aquellos servidores de la Caja de Seguro Social reintegrados o restituidos en sus cargos**, ya sea por iniciativa de la autoridad nominadora o en cumplimiento de órdenes expedidas por la autoridad competente.” (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

En un caso similar al que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en el Auto de 16 de diciembre de 2004, señaló lo siguiente:

“...en vista de que **en la Resolución 35495-04-JD de 3 de enero de 2003, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social no se pronunció en torno a la solicitud de los salarios dejados de percibir por el señor...**, desde la fecha de destitución hasta la fecha efectiva de su reintegro, **es preciso que la Sala resuelva lo atinente a la viabilidad de esta petición.**

En diversas ocasiones la Sala Tercera ha sostenido que de no existir una ley especial que regule lo referente al pago de los salarios caídos, no será posible reclamar los mismos, así quedó establecido en la sentencia de 30 de junio de 1994, que citamos a continuación para mayor ilustración:

‘La Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 297 de la Constitución Nacional, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley Formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, **el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de Leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo**

prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa.

Del examen íntegro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, **la Sala Tercera debe señalar**, en ejercicio de sus facultades legales, que en este caso en particular se circunscribe a determinar el alcance correcto de un acto de la administración con el fin prioritario de proteger de manera preventiva el principio de legalidad en los actos administrativos, **que al no existir norma legal alguna que permita el pago de salarios caídos a funcionarios municipales destituidos y luego reintegrados a sus cargos**, la Alcaldía de Panamá (ente que solicitó el pronunciamiento) **no está obligada al pago de salarios caídos** en esas circunstancias y en particular en el caso del acto administrativo cuyo sentido y alcance ha solicitado.’

Como hemos podido observar en el presente caso no se cuenta con una ley que autorice este tipo de situaciones, razón por la cual este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita el actor. ...” (Lo destacado es nuestro).

Por otra parte, se advierte que el actor también pretende que la Sala Tercera declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que afirma incurrió la entidad demandada al no contestarle en tiempo oportuno el recurso de apelación que promovió en contra de la Resolución 1330-2015-D.G. de 11 de agosto de 2015, acusada de ilegal, por lo que luego de transcurridos dos (2) meses, contados a partir de la interposición del mencionado medio de impugnación, procedió a presentar al Tribunal la demanda contencioso administrativa en estudio.

En opinión de esta Procuraduría, la configuración de esta negativa tácita, por silencio administrativo, más allá de permitirle al demandante acceder al control jurisdiccional de la Sala Tercera, no incide de manera alguna sobre la validez de la decisión adoptada originalmente por la Caja de Seguro Social, de ahí que solicitamos que esta pretensión también sea desestimada por el Tribunal.

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 Resolución 1330-2015-D.G. de 11 de agosto de 2015**, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del accionante.

IV. Pruebas.

1. Se **objetan** los documentos visibles a fojas 19, 28 y 29 aportados junto con la demanda, debido a que fueron presentados en fotocopia simple, por lo que no cumplen con el requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial;

2. 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 accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 19-16