



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

Panamá, dos (2) de marzo de dos mil quince (2015).

VISTOS:

El Licenciado Rafael Benavides en representación de **JUAN SAMANIEGO AMAYA**, ha interpuesto demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo por ilegal, el silencio administrativo por parte de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social a la solicitud de reintegro inmediato del Señor Samaniego Amaya, haciendo valer la Resolución No.42,666-2010-JF de 7 de septiembre de 2010 y para que se hagan otras declaraciones.

I. PRETENSIONES DE LA DEMANDANTE.

1. Solicita se declare nula, por ilegal la negativa implícita (mediante silencio administrativo negativo) por parte de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social a la solicitud de reintegro inmediato del funcionario Juan Alberto Samaniego Amaya.

2. Solicita se ordene el reintegro inmediato del funcionario Juan Alberto Samaniego Amaya, haciendo valer la Resolución No.42,666-2010 de 7 de septiembre de 2010, mediante la cual se revoca la resolución No.4271 de 10 de agosto de 2010 y se restituye al señor Samaniego, corregida mediante la Resolución 42,310-2010-JD de 30 de septiembre de 2010.
3. Ordenar el pago de los salarios dejados de percibir desde el momento de su destitución.

II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.

Manifiesta el demandante que el Señor Juan Samaniego Amaya, fue destituido de su puesto mediante Resolución No.4271 de 10 de agosto de 2010, emitida por la Directora Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, decisión que fue apelada en tiempo oportuno, producto de lo que surge la Resolución No.42, 666-2010-JD de 7 de septiembre de 2010, la cual restituye en su cargo a Juan Alberto Samaniego Amaya, misma que fue corregida por error de escritura en cuanto a la numeración de la Resolución No.4271 de 10 de agosto de 2010, a través de la Resolución No.42,310-2010-JD de 30 de septiembre de 2010.

Posteriormente, el Director General de la Caja de Seguro Social objeta por escrito la Resolución No. 42,310-2010-JD de 30 de septiembre de 2010, sin embargo, mediante la nota No.045-2011-JD., de 27 de enero de 2011, dirigida al Señor Juan Alberto Samaniego Amaya, por parte de la Secretaria de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social que en votación realizada no se obtuvieron los votos necesarios para aprobar por insistencia el contenido de la Resolución No.42,310-2010 de 30 de septiembre de 2010.

Señalan que ante tal situación no se les indica cuando va a ser reintegrado el Señor Samaniego, haciendo varias gestiones verbales ante los miembros de la Junta Directiva y ninguno dio la explicación correspondiente, dejando al Señor

Samaniego en estado de indefensión con respecto al reintegro al cual tiene derecho, producto de la Resolución No. 42,666-2010-JD de 7 de septiembre de 2010.

III. NORMAS ESTIMADAS COMO INFRINGIDAS Y SU CONCEPTO DE INFRACCIÓN.

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

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 que insistir en el cumplimiento de las resoluciones y acuerdos objetados por el director general, en violación directa por omisión, al permitir que el Director General presentara una objeción contra una resolución de la Junta Directiva, contraviniendo el principio legal de dos instancias.

El último párrafo del artículo 41, el cual indica que el director general debe objetar por escrito y dentro de los quince días calendarios 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, por indebida aplicación de la norma, puesto que esta norma no se aplica al proceso disciplinario, puesto que considera que se comete una violación al debido proceso y se deja en indefensión al funcionario que no puede recurrir por ninguna vía ante tal objeción.

El numeral 24 del artículo 19 del reglamento interno de personal de la Caja de Seguro Social, 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), en violación directa por omisión porque al permitir que el director general objetara la decisión de la Junta Directiva, se violenta el debido proceso, porque con el

recurso de apelación considera que se agotó la vía gubernativa y lo que correspondía era dar cumplimiento a la Resolución que revocaba la destitución precitada.

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, en violación directa por comisión porque los miembros de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social están retardando el cumplimiento de lo establecido en el artículo 28, numeral 17 de insistir en el cumplimiento de las resoluciones y acuerdos objetados pro el Director General.

El artículo 47 el cual define el término del reintegro, en violación directa por omisión, porque no se ha procedido al reintegro de Juan Samaniego.

El artículo 120 referente a los recursos en vía gubernativa, en violación directa por comisión porque la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social permitió que el Director de la Caja de Seguro Social presentara un recurso de objeción cuando en la vía gubernativa no cabe un recurso así.

IV. INFORME EXPLICATIVO DEL DIRECTOR DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL.

El Director de la Caja de Seguro Social, en el informe de conducta señala que mediante Nota DENL-N-92-2011, de fecha 17 de junio de 2011, comunica a la Junta Directiva que dio respuesta a la solicitud de reintegro formulada por el Licenciado Rafael Benavides, en representación del ex funcionario Juan Samaniego, por lo cual no se configura el silencio administrativo negativo alegado.

Además que concluyen que la demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción carece de fundamento por cuanto considera que se ha demostrado que las actuaciones administrativas se enmarcaron dentro de los preceptos legales contenidos en la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, el Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social y la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

V. OPINION DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración mediante vista fiscal numerada 216 de 3 de mayo de 2012, solicita a esta Superioridad se sirva a 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, en virtud de que aún cuando la negativa hubiera sido expresa, ello no variaría el hecho 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 Samaniego del cargo que ocupaba en la entidad.

VI. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Desarrolladas las etapas procesales de rigor corresponde a la Sala decidir la presente litis sobre las consideraciones que siguen: De conformidad con lo establecido en los artículos 206 de la Constitución Política y 97 del Código Judicial, esta Sala es competente para revisar, declarar la nulidad por ilegal de los actos administrativos y restablecer el derecho particular violado.

Del examen del expediente, se observa, que el litigio tiene su génesis en la expedición de la Resolución No.4271 de 10 de agosto de 2010, emitida por la Directora Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se destituye al Señor Juan Alberto Samaniego Amaya. Con posterioridad dicha decisión fue revocada, ordenándose el reintegro del funcionario a través de la Resolución No.42, 666-2010-JD de 7 de septiembre de 2010, la cual restituye en su cargo a Juan Alberto Samaniego Amaya, misma que fue corregida por error de escritura en cuanto a la numeración de la Resolución No.4271 de 10 de agosto de 2010, a través de la Resolución No.42,310-2010-JD de 30 de septiembre de 2010.

Posteriormente, el Director General de la Caja de Seguro Social objeta por escrito la Resolución No. 42,310-2010-JD de 30 de septiembre de 2010, sin embargo, mediante la nota No.045-2011-JD., de 27 de enero de 2011, dirigida al Señor Juan Alberto Samaniego Amaya, por parte de la Secretaria de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social le informan que en votación realizada no se obtuvieron los votos necesarios para aprobar por insistencia el contenido de la Resolución No.42,310-2010 de 30 de septiembre de 2010.

Señala el apoderado judicial que, ante tal situación no se le indica cuando va a ser reintegrado el Señor Samaniego, haciendo varias gestiones verbales ante los miembros de la Junta Directiva y ninguno dio la explicación correspondiente, lo que considera deja al Señor Samaniego en estado de indefensión con respecto al reintegro al cual tiene derecho, producto de la Resolución No. 42,666-2010-JD de 7 de septiembre de 2010.

Visible de fojas 48 a 50 consta solicitud de reintegro inmediato a favor de Juan Alberto Samaniego Amaya, recibida el 14 de abril de 2011 en la Caja de Seguro Social, posteriormente consta el 14 de mayo de 2011, impulso procesal correspondiente. A foja 52 del mismo expediente consta petición de certificación de respuesta a la solicitud de reintegro del accionante, de fecha 27 de julio de 2014, misma que se repite el 2 y 16 de agosto de 2011.

Ante tal situación, la Caja de Seguro Social remite a esta Superioridad copia autenticada de la nota de 23 de mayo de 2011, que da respuesta a la solicitud de reintegro del Señor Samaniego, sin embargo la firma de la persona que recibió el documento es ilegible, por lo cual consideramos que se configura la negativa tácita por silencio administrativo.

Con respecto a la solicitud de nulidad de la negativa tácita por silencio administrativo, realizada por la parte demandante, esta Superioridad considera que se ha violado el artículo 47 de la Ley 51 de 2005, al no dar cumplimiento a la solicitud de reintegro del Señor Samaniego, mismo que fue ordenado en la

Resolución No.42, 666-2010-JD de 7 de septiembre de 2010, que se encuentra en firme.

En ese orden ideas, no puede la Caja de Seguro Social ampararse en que un error de cita en la parte resolutive de la precitada Resolución 42,666-2010-JD de 7 de septiembre de 2010, en donde se omitió un número de la Resolución revocada, constituya un elemento jurídico que impida que se ejecutorie la misma, máxime cuando en la normativa vigente en nuestro país se encuentra permitido realizar correcciones por errores de cita, numéricos o secretariales, sin que por tal motivo, se afecte el espíritu, la motivación, sustento y fundamento que originó la resolución, que en este caso revocaba la resolución que ordenó la destitución del Señor Samaniego y disponía la restitución del mismo, al no encontrarse probada la causal por la cual había sido destituido en un principio.

Por lo antes expuesto, la Resolución No. 42,310-2010 de 30 de septiembre de 2010, mediante la cual se pretendía corregir el error de cita enunciado, no constituye un acto administrativo de carácter definitivo ya que no decide el fondo del negocio jurídico planteado, por lo cual es considerada como de mero trámite.

Cobra importancia resaltar, que el concepto primario de acto administrativo, según anota el jurista Jaime Orlando Santofimio debe entenderse conforme indica "Tafur Galvis..." "...que considera "que el acto administrativo es una declaración de voluntad que genera efectos en el ámbito del derecho". Explica el profesor Tafur su concepción del acto administrativo indicando que: "...dentro de la teoría general del Derecho Administrativo, el acto administrativo siempre se ha tipificado como una decisión, inclusive se dice: Decidir es el verbo informador del acto administrativo. Si no hay una decisión, una imposición de conducta de manera obligatoria no se estará, en principio, ante un acto administrativo. Esa decisión que exterioriza un proceso de voluntad. Proceso de voluntad que en el ámbito del derecho público se dirige al ejercicio de la función administrativa y se dirige en últimas, al cumplimiento de la voluntad estatal

expresando en el ordenamiento jurídico..." (SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Acto Administrativo- Procedimiento, eficacia y validez. 2da. edit. Universidad Externado de Colombia, 1994. pág. 67-68).

En ese sentido, el acto de corrección por error de cita, no se trata de un acto administrativo así lo establece el autor Abilio Batista quien considera sobre la diferencia entre los actos preparatorios y actos definitivos lo siguiente: "...los actos preparatorios o actos de mero trámite son aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión o que cumplen un requisito posterior a ella, y cuya condición puede variar..." "...en tanto, que los actos definitivos son los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, es decir, que causan estado. Su nota fundamental está en su autonomía funcional, que le permite producir derechos y obligaciones y lesionar o favorecer por si mismo al particular" (BATISTA DOMÍNGUEZ, Abilio A. Recursos Extraordinarios y Acciones Judiciales-Manuel Teórico Práctico. Edit. Mundo Jurídico, S.A. Colombia, 2002. pág. 453-454).

Luego de analizar los argumentos en que se sustenta la demanda, conjuntamente con el resto de la documentación que reposa en el expediente, la Sala concluye que le asiste la razón a la parte actora en lo que se refiere a la violación del artículo 47 de la Ley No. 51 de 2005, razón por la cual se hace innecesario el examen de los restantes cargos de ilegalidad.

Finalmente, en cuanto a la solicitud de el pago de los salarios caídos dejados de percibir por el señor Samaniego, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido puesto que 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.

La sentencia del 2 de febrero de 2009, al respecto indica:

“...Tenemos entonces, que con la presente acción contenciosa la entidad que emite el acto, en ejercicio de la facultad que le ha sido otorgada por Ley para anular sus propios actos cuando estos hayan sido emitidos en su perjuicio y sin sustento jurídico, solicita la nulidad de la Resolución No. 073-2003 de 6 de febrero de 2003, a razón de que la Ley Orgánica que regula su funcionamiento, no ha contemplado el pago de salarios caídos. En consecuencia, la Sala observa que para la expedición del acto impugnado, ha sido aplicada una norma reglamentaria interna de la Caja de Seguro Social, que de ninguna manera puede superar el imperio legal. Siendo así, corresponde a este Tribunal ser consistente con el criterio sostenido a través de reiterada jurisprudencia, inclusive la citada por la Procuraduría de la Administración mediante Vista No. 684-07 de 24 de septiembre de 2007, y en ese sentido concluye, que con la emisión de la resolución acusada se ha infringido el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, que dispone que las actuaciones de los servidores públicos deben realizarse en estricto apego al principio de legalidad, debiendo encontrar sustento jurídico en la ley formal, lo que no ha sido acatado con la emisión del acto impugnado. La inobservancia de la disposición legal referida, se concentra en la orden contenida en la Resolución No. 073-2003 de 6 de febrero de 2003, de pagar salarios caídos a favor de LUIS ALBERTO LEE ORTEGA, en ausencia de una ley que justifique tal actuación, por cuanto esta es una prerrogativa a favor de los funcionarios de la Caja de Seguro Social que no puede ser dispuesta a través de un mero acto administrativo como ha sido el caso. Sobre los planteamientos expuestos, la Sala considera que las violaciones endilgadas han sido comprobadas, y por tanto le es dable acceder a la pretensión de la parte demandante. En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara QUE ES NULA POR ILEGAL la Resolución N° 073-2003 de 6 de febrero de 2003, expedida por el Director General de la Caja de Seguro, mediante el cual se ordena el pago a favor de LUIS ALBERTO LEE ORTEGA, de salarios dejados de percibir en el periodo comprendido entre

el momento de su destitución y la fecha de su reintegro.”

En cuanto al tema de los salarios caídos la sentencia de 19 de noviembre de 2004 señala, al respecto, lo siguiente:

“...Por último, y en relación a los salarios dejados de percibir por el señor De León, esta Sala estima que, lamentablemente, los mismos no pueden ser retribuidos en virtud de que para que esto sea viable, debe ser dictaminado expresamente por la Ley. En este sentido, el Reglamento de la Carrera sí contempla el pago de salarios caídos dentro de un proceso disciplinario, pero el caso en estudio no aplica a dicho supuesto, por lo que la petición debe ser denegada. Así se señaló en sentencia de 27 de agosto de 2004: "Acerca de la pretensión contenida en el libelo de demanda sobre el pago de salarios caídos, la Sala no puede acceder a la misma, toda vez que ha sido el criterio constante de que sin un basamento jurídico con jerarquía de Ley, no es posible reconocer un derecho a favor de un servidor del Estado, ya que los derechos y obligaciones de éstos de conformidad con el artículo 297 de la Constitución, serán determinados en la Ley, y en la Ley 20 de 1983 no existe disposición alguna que habilite el pago del sueldo dejado de percibir durante el término en que ha permanecido removido de su puesto, por destitución, el respectivo servidor público, por ende, como fue dicho, no es viable resolver favorablemente esta petición." En virtud de lo anterior, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE SON ILEGALES la Resolución No. 2-07-34-2002 del 15 de enero de 2002 y su acto confirmatorio, dictada por el Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá, ORDENA el reintegro del señor Gustabino De León al cargo de CONTADOR III SUPERVISOR en la Extensión de Tocumen, Departamento de Contabilidad de la Universidad Tecnológica de Panamá, con igual salario al devengado hasta el día de su separación y NIEGA las demás pretensiones esgrimidas por el Lcdo. Figueroa...”

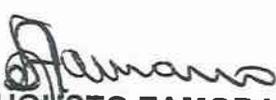
Del examen íntegro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, la Sala Tercera debe señalar, en ejercicio de sus facultades legales, que en este caso en particular se circunscribe a determinar el alcance correcto de un acto de la administración con el fin prioritario de proteger de 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 de la Caja de Seguro Social destituidos y luego reintegrados a sus cargos, dicha institución no está obligada al pago de salarios caídos en esas circunstancias y en particular en el caso del acto administrativo cuyo sentido y alcance se 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 pudo acceder a pago de los salarios caídos que solicita el actor. En atención de todas las consideraciones expuestas, lo procedente es declarar la nulidad del acto demandado, y acceder a la pretensión de reintegro del Señor Juan Alberto Samaniego Amaya, no obstante la pretensión de los salarios caídos no resulta procedente.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la negativa tácita de silencio administrativo a la solicitud de reintegro del Señor Juan Alberto Samaniego Amaya, y **ORDENA** al Director General de la Caja de Seguro Social que reintegre al Señor Juan Alberto Samaniego Amaya, con cédula de identidad personal No. 8-289-135, al cargo que desempeñaba al momento en que se hizo efectiva su destitución o a otro cargo de igual jerarquía y salario de acuerdo a la estructura de la institución; y **NIEGA** el pago de los salarios caídos.

NOTIFÍQUESE,


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


VÍCTOR L. BENAVIDES P.
MAGISTRADO


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 10 DE NOVIEMBRE

DE 2015 A LAS 9:00

DE LA MANANA A Procurador de la
Administración

Diego González
FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 803 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 6 de Marzo de 2015

pa Guadalupe Cellato dfm
SECRETARIA