

Resolución No. 145 de 1 de junio de 1990, expedida por el Ministro de Salud, NO ES ILEGAL e igualmente niega las peticiones de reintegro y pago de salarios a partir de la destitución.

Notifíquese.

(fdo.) JUAN A. TEJADA MORA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA ARIAS, FÁBREGA Y FÁBREGA, EN REPRESENTACIÓN DE REFINERÍA PANAMÁ, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° R. P. 084-91 SIN FECHA, EXPEDIDA POR LA COMISIÓN DE PRESTACIONES DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, TRES (3) DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA).

VISTOS:

La firma de abogados Arias, Fábrega y Fábrega, actuando en representación de Refinería Panamá, S. A. ha presentado recurso de reconsideración en contra de la resolución del primero de febrero de 1994, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativa, con el objeto de que se admita la demanda interpuesta por su representado en contra de la Comisión de Prestaciones de la Caja del Seguro Social.

La Sala Tercera no admitió la demanda al resolver el recurso de apelación presentado por el Procurador de la Administración el 16 de diciembre de 1993 en la Vista No 544, en la cual señala:

"Respetuosamente solicitamos revocatoria de la resolución fechada 22 de octubre de 1993, mediante la cual se admitió la demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, presentada por la empresa Refinería Panamá, S. A., por conducto de apoderado especial, en contra de la resolución que se ha dejado enunciada, debido a que las mismas adolece de graves deficiencias que la hacen inadmisibles, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 29 y 31 de la Ley 33 de 1946.

En efecto, se observa que en la demanda subjúdice no se ha solicitado a vuestra Sala declaración adicional, a la de nulidad de los actos acusados, tendientes a restablecer el derecho subjetivo supuestamente lesionado, lo cual incumple la exigencia instituida por el inciso primero del artículo 29 de la ley 33 de 1946, según el cual: "si se demanda el restablecimiento de un derecho deberán indicarse las prestaciones que se pretenden ..."

A este respecto, la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte ha señalado en reiteradas ocasiones, que la pretensión aludida acarrea la inadmisibilidad de la demanda. A guisa de ejemplo nos permitimos mencionar los autos de 24 de septiembre de 1986, de 20, 23 y 24 de noviembre de 1987, de 26 de febrero, de 23 y 24 de abril, 17 de junio y 13 de septiembre de 1988, entre otros.

Dicha omisión en el petitório hace suponer que el actor ha confundido la acción de ilegalidad objetiva con el recurso de plena jurisdicción, acciones estas que como es sabido tienen presupuestos y finalidades distintas."

La Sala Tercera Contencioso Administrativa, consideró en la resolución del primero de febrero de 1994, objeto de este recurso de reconsideración, lo siguiente:

"El resto de los magistrados que integran la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) coinciden con los criterios vertidos por el Procurador de la administración, puesto que en la demanda, efectivamente, no se solicita el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado, presupuesto procesal necesario para que la misma sea admitida.

...

Ha sido jurisprudencia constante de esta Sala señalar las diferencias entre ambos tipos de proceso, como por ejemplo, que mediante el proceso contencioso administrativo de nulidad se preserva el orden jurídico abstracto, mientras que en el proceso de plena jurisdicción, además de la nulidad del acto, se demanda el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado. Es por ello, que el carácter del acto que se impugna a través de las mismas sea diferente y, diferentes son los efectos de la sentencia.

De lo anterior se deduce claramente que en el libelo contentivo de la demanda es un requisito formal solicitar además de la declaratoria de nulidad de acto acusado, el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado tal y como lo señala el artículo 29 de la Ley 33 de 1946."

Por su parte la demandante, la firma de abogados que representa a la parte demandante, se opone a lo resuelto por la Sala de la siguiente manera:

1. ...

la posición adoptada por la resolución impugnada desconoce que, en ciertas

instancias, el restablecimiento del derecho se obtiene con la sola declaratoria de nulidad. Esta situación se produce cuando, al tiempo de la presentación del recurso de plena jurisdicción, el acto administrativo impugnado, por no producir sus efectos, no ha causado aún un detrimento material a derechos subjetivos del demandante, razón por la cual resulta innecesario solicitar en el libelo de la demanda prestaciones distintas a la declaración de nulidad del acto impugnado.

2. El acto administrativo dictado por la Comisión de prestaciones de la Caja del Seguro Social, por medio del cual se condena a nuestra representada a pagar un ajuste a favor del trabajador Roberto Jaén, y las resoluciones que lo confirman, aún no han producido sus efectos. Y no se han producido los efectos de dicho acto administrativo porque Refinería Panamá, S. A., considerando que el acto en cuestión es ilegal, ha ejercitado los recursos que la ley pone a su disposición para impugnar su validez. Es evidente, pues, que al no haber efectuado, hasta la fecha, pago alguno del trabajador Roberto Jaén, los derechos subjetivos de nuestra representada no han sufrido un detrimento actual. Se sigue de lo anterior que la mera declaratoria de nulidad tendría el efecto de satisfacer plenamente la pretensión de nuestra representada.

3. Si regresamos al contenido de la segunda parte del artículo 29 de la Ley 33, encontramos que éste preceptúa que si se demanda el establecimiento de un derecho, deberán indicarse las prestaciones que se pretenden, ya se trate de indemnizaciones o de modificación o reforma del acto demandado o del hecho u operación administrativa que causa la demanda". Según se indicó en el número anterior, el acto administrativo impugnado, por no haber producido sus efectos, no ha causado una lesión actual a los derechos subjetivos de nuestra representada. En vista de lo anterior, no sería procedente que la actora pidiera una indemnización, ya que mal puede pretender una reparación quien no ha sufrido daño. Vemos que no sería aplicable el primero de los supuestos contemplados en la segunda parte del artículo 29 de la Ley 33.

El actor basa su inconformidad en que sólo con declarar la nulidad del acto impugnado se restablece el derecho subjetivo lesionado y añade además que al no existir daño material alguno no existe justificación alguna para reclamar el restablecimiento de la parte actora.

El actor para sustentar su argumento, que como "nuestras normas contencioso administrativas fueron inspiradas en la legislación colombiana", vale la pena acudir a la obra Derecho Procesal Administrativo del tratadista colombiano Carlos Betancur Jaramillo, transcribe el artículo 138 del decreto 1 de 1984 del nuevo Código Colombiano de Contencioso y señala el actor:

"Se puede advertir de dicha norma que no es un requisito de la acción de plena jurisdicción el incluir declaraciones diferentes de la simple nulidad del acto. En efecto, la citada norma, al utilizar al principio de la segunda oración la conjunción "cuando", está significando "en caso de que", lo cual quiere decir que no todos los casos suponen la necesidad de incluir declaraciones diferentes de la simple nulidad del acto."

La Sala desea señalarle al actor que la inferencia que hace de la norma extranjera citada no es correcta, pues el tratadista citado por él afirma lo siguiente:

En el contencioso del restablecimiento deberá el actor pedir, además de la nulidad del acto, que se le restablezca el derecho o se le repare el daño; para este efecto, deberá expresar en que consiste la violación del derecho y la manera como estima que debe restablecerse. Tal como lo indica el inciso 2° del artículo 138 del c.c.a. (24 del decreto 2304); "Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda". (El subrayado es nuestro).

A fojas 83 del expediente, el actor transcribe otra afirmación del nombrado tratadista para sustentar la tesis de que una vez declarada la nulidad el derecho se restablece automáticamente o cuando el perjuicio no se ha causado, y subraya "debe recordarse que en ciertas hipótesis la simple nulidad produce el restablecimiento automático del derecho como cuando con esa declaratoria se precave un perjuicio eventual o aun no causado". Se olvida el actor que está citando un tratadista colombiano, y los casos de simple nulidad, como señala el tratadista citado, están específicamente señalados en el inciso 2 del artículo 84 del Código Colombiano. Aún así, el tratadista nos aclara las "ciertas hipótesis" y nos da ejemplos:

"Se aclara, sí que en ciertas hipótesis las peticiones en las acciones de restablecimiento formalmente podrá presentarse como de simple nulidad cuando en estos eventos la declaratoria tenga la virtualidad de restablecer por sí sola el derecho. Por ejemplo, la nulidad del acto que revoca otro acto administrativo creador de un derecho en favor de otra persona. Aunque se solicite aquí la simple nulidad, la petición, que no puede ser formulada sino por el titular del derecho, debe hacerse dentro de los términos de caducidad de la acción de restablecimiento. Pero si bien se dan esas hipótesis, cuando se solicita la nulidad del acto administrativo de carácter negativo con fines de resarcimiento (se niega un permiso de funcionamiento de un bar o para ocupar una vía, para construir un edificio o para explotar un juego) la declaratoria de nulidad no produce consecuencia distinta de la de hacer desaparecer el acto del ordenamiento jurídico, pero la jurisdicción no puede conceder el derecho negado por el acto mismo; efecto que solo podrá obtenerse por equivalencia mediante una acción de restablecimiento, en la cual deberá

pedirse la nulidad del acto negativo y la condena consecuencial que, en los ejemplos vistos, sería la declaratoria por parte del Tribunal de que el administrado tiene derecho al otorgamiento del permiso por la administración y la condena consecuencial por perjuicios."

Se desprende de la posición dominante de la doctrina, al igual que de nuestra jurisprudencia, que es requisito indispensable de la demanda contenciosa administrativa, solicitar el restablecimiento del derecho. Solo en casos muy excepcionales ha sostenido la Sala el citado criterio indicado por el actor, pero en esta hipótesis rige la regla general ya expuesta.

En vista de lo anteriormente expuesto y de que el presente recurso de reconsideración no ha brindado nuevos elementos de juicio a los ya resueltos en el recurso de apelación, exceptuando lo señalado por el tratadista, considera la Sala que no queda más que confirmar la Resolución del primero de febrero de 1994.

En consecuencia, el resto de los Magistrados de la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, CONFIRMA en todas sus partes la resolución emitida por la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) el primero de febrero de 1994.

Notifíquese.

(fdo.) JUAN A. TEJADA MORA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LCDO. MIGUEL GONZÁLEZ EN REPRESENTACIÓN DE CÉSAR JAVIER CASTILLO, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL LA NOTA DM-CH-DR.AAM- 510-91 DE 11 DE SEPTIEMBRE DE 1991, SUSCRITA POR EL DIRECTOR MÉDICO DEL COMPLEJO HOSPITALARIO ARNULFO ARIAS MADRID DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, TRES (3) DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA).

VISTOS:

El Licenciado Miguel González, actuando en representación del Dr. JAVIER CASTILLO MEJÍA, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción contra la Caja del Seguro Social, con el objeto de que se declare nulo por ilegal el acto contenido en la nota DM-CH-DR.AAM- 510-91 de 11 de septiembre de 1991, emitido por el Director médico del Complejo Hospitalario "Dr. Arnulfo Arias Madrid".

En la demanda se pretende que se dejen sin efecto las órdenes contenidas en el acto administrativo impugnado y se restituya al Dr. César Javier Castillo Mejía a su anterior posición.

La parte demandante sostiene que dicho acto viola los artículos 22 literal e), 29 literal c) y f) del Decreto Ley No. 14 de 27 de agosto de 1954; artículos 8 literal e), 15 y 16 del reglamento de la Junta Asesora de la Dirección Médica artículos 2, 6, 20 literal a) y 21 del Reglamento Interno de Personal de la Caja del Seguro Social y los artículos 824 del Código Administrativo y 29 de la Ley 135 de 1943.

Se corrió traslado de la demanda al Procurador de la Administración, quien mediante la Vista No. 117 de 8 de marzo de 1993, contestó la demanda que nos ocupa y se opuso a las pretensiones de la parte actora (a fojas 29-40).

Vencido el término de alegatos establecido en el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, procede la Sala a resolver lo pertinente.

Básicamente la parte demandante, en su escrito, sostiene que las normas señaladas han sido infringidas porque la orden impartida debió ser firmada por el Director General y no fue así, que las remociones y suspensiones de personal deben tener una justa razón y existir una investigación previa para su aplicación, lo que da como resultado el no respeto a la estabilidad.

La Sala no coincide con los criterios vertidos por la parte actora, ya que, como bien señala el Procurador de la Administración, el funcionario de la Caja del Seguro Social siguió en esta institución y en la Sección de Cardiología Pediátrica. Así como tampoco hubo sanción, puesto que no estamos ante una remoción, sino más bien, ante un traslado por lo que mal pudiera violarse la estabilidad del funcionario. Asimismo el Procurador transcribe el artículo 36 del Reglamento Interno de personal el cual permite al jefe superior jerárquico realizar traslados. Referente a que no se indicaron en el acto impugnado los recursos a que tenía derecho, añade el Procurador, que el actor al recurrir oportunamente contra dicha acción con los recursos correspondientes, "convalida cualquier irregularidad que ha podido cometerse en el acto de notificación".

Además, es a todas luces evidente que el demandante ha confundido los términos trasladar con remover, pues los utiliza indistintamente y sus argumentos reposan en normas a aplicar en caso de remoción y no traslado, por lo que estos carecen de fundamento. Se puede observar en el artículo 22 del Decreto Ley No. 14 de 1954, literal (e), que se distinguen los términos cuando se señalan las atribuciones del Director General.