



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

EXPEDIENTE N° 243-13

MAGISTRADO EFRÉN C. TELLO C.

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE RODRÍGUEZ ROBLES & ESPINOSA, EN REPRESENTACIÓN DE VLADIMIR ANTONIO ESPINOSA AGUILAR, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO INCURRIDA POR LA DIRECCIÓN EJECUTIVA NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL AL NO CONTESTAR LA PETICIÓN O SOLICITUD PRESENTADA EL 17 DE DICIEMBRE DE 2012 Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

Panamá, dieciocho (18) de noviembre de dos mil diecinueve (2019).

VISTOS:

La firma forense Rodríguez Robles & Espinosa, actuando en nombre y representación de Vladimir Antonio Espinosa Aguilar, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo incurrida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social al no contestar la petición o solicitud presentada por el demandante el día 17 de diciembre de 2012 y para que se hagan otras declaraciones.

LO QUE SE DEMANDA

Mediante el presente proceso el demandante pretende que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo incurrida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social al no contestar la petición o solicitud presentada por el demandante el día 17 de diciembre de 2012.

De igual manera solicita que se ordene pagar al Doctor Vladimir Antonio Espinosa Aguilar, el aumento salarial dado a los funcionarios de la Caja de Seguro Social en octubre de 2012 y abril de 2013 y se le reconozcan los aumentos que dejó de percibir desde el 1 de octubre de 2012 hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia por razón del aumento general de salarios otorgados a los funcionarios de la Institución.

FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

La parte demandante fundamenta su demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción en base a los siguientes hechos:

PRIMERO: El Doctor **VLADIMIR ANTONIO ESPINOSA AGUILAR**, es un servidor público que labora en la Caja de Seguro Social desde el 1° de mayo de 1973 y, en la actualidad, **ocupa el cargo de médico especialista de 1a categoría** en el Servicio de Anestesiología y Reanimación del Hospital de Especialidades Pediátricas <<Omar Torrijos Herrera>> con el número de identificación 8-94-08-0-00068. En ese sentido, la Dirección de Recursos Humanos del citado hospital expidió carta de trabajo en la que certificó que el Doctor **VLADIMIR ANTONIO ESPINOSA AGUILAR es un funcionario o servidor permanente con estatus <<en servicio>>**.

SEGUNDO: Mediante la Resolución N°C.DE.P. 13354 de 5 de julio de 2007, se le reconoció la pensión por riesgo de vejez normal a nuestro representado, de conformidad con lo establecido en la Ley N°51 de 27 de diciembre de 2005, luego de establecerse que cumplía con los requisitos de edad y cotizaciones. No obstante, el Doctor Vladimir Espinosa Aguilar, **ha continuado en servicio activo como servidor público de la caja de Seguro Social en el cargo descrito en el hecho primero de esta demanda.**

TERCERO: Desde el momento en que el Director General de la Caja de Seguro Social, Ingeniero **GUILLERMO SÁEZ LLORENS** anunció el otorgamiento **de un aumento general de salarios** para todos los servidores o funcionarios de la Institución en un comunicado, sin fecha, dirigido a sus colaboradores, lo hizo expresando en el último párrafo lo siguiente:

<<El aumento beneficiará a todos los funcionarios de la Institución, **exceptuando a nuestros colaboradores pensionados por vejez,** al igual que a quien suscribe, Director General, Sub Director General, Directores Ejecutivos Nacionales, Directores Nacionales y Sub Directores Nacionales>> (Lo subrayado es nuestro.)

CUARTO: La Junta Directiva de la Caja de Seguro Social mediante la Resolución N°47,016-2012-J.D. de 13 de septiembre de 2012 resolvió <<Aprobar el gasto, hasta por un monto de **CINCO MILLONES DOSCIENTOS VEINTIOCHO MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO BALBOAS (B/. 5,228,675.00)**, previo cumplimiento de los requisitos

legales, para que el señor Director General de la Caja de Seguro Social gestione ante el Ministerio de Economía y Finanzas, los ajustes en la estructura de cargo de la Institución que se requieren para viabilizar los fondos necesarios para el Aumento General de Salario, utilizando de financiamiento los saldos presupuestarios disponibles en la estructura de cargos vigente en concepto de Sueldos Fijos (001), producto de plazas vacantes, licencias sin sueldo y renunciaciones, entre otros, lo cual no altera el presupuesto institucional aprobado para esta vigencia fiscal, a fin de aplicar el mismo a cada empleado, conforme a su salario y al porcentaje que entrará a regir a partir del 1 de octubre de 2012.>> (Lo subrayado es nuestro.)

QUINTO: El aumento general de salario a los servidores públicos o funcionarios de la Caja de Seguro Social se hizo efectivo en dos pagos: uno en octubre de 2012, y otro, en abril de 2013. En otro comunicado, sin fecha, que el Director general de la Institución transmitió a todos los empleados y que fue recibido conjuntamente con el talonario de cheque, el Doctor VLADIMIR ANTONIO ESPINOSA AGUILAR recibe la siguiente información:<<Tal como en el pasado mes de octubre hicimos efectivo el primer porcentaje del aumento a todos nuestros funcionarios, este próximo mes de abril, de igual manera concretaremos nuestra palabra empeñada y haremos efectivo el segundo pago que completará el tan esperado y merecido aumento a cada uno de nuestros 27 mil colaboradores a nivel nacional, el aumento general, es nuestro compromiso y así lo hemos hecho.>> (El subrayado es nuestro.)

SEXTO: Según el rango salarial propuesto para el otorgamiento del aumento general de salario, al Doctor VLADIMIR ANTONIO ESPINOSA AGUILAR, le correspondía como servidor público o funcionario de la Caja de Seguro Social recibir un aumento porcentual de 10% del cual recibiría 6.0% el 1 de octubre de 2012 y 4.0% el 1 de abril de 2013. No obstante, su calidad de funcionario y trabajador activo de la Caja de Seguro Social, nuestro representado NO recibió el aumento que en derecho le correspondía.

SÉPTIMO: El doctor VLADIMIR ANTONIO ESPINOSA AGUILAR al no recibir el aumento mencionado en el hecho anterior, envió nota fechada el 17 de diciembre de 2012 a la Dirección de Recursos Humanos del Hospital de Especialidades Pediátricas <<Omar Torrijos Herrera>> de la Caja de

Seguro Social y en ejercicio de su derecho de petición, solicitó que se le otorga el aumento que se le había hecho efectivo a todos los servidores o funcionarios de la Caja de Seguro Social.

OCTAVO: En vista que nuestro representado, el Doctor **VLADIMIR ANTONIO ESPINOSA AGUILAR**, no recibió respuesta a su petición del 17 de diciembre de 2012, nuevamente reiteró su solicitud de aumento salarial en nota fechada el 8 de marzo de 2013 dirigida a la Dirección de Recursos Humanos del Hospital de Especialidades Pediátricas de la Caja de Seguro Social.

NOVENO: En nota identificada como H.E.P.OTH.DRH-548-2013 de 12 de marzo de 2013, la Magister Ayda Allen, Jefa Encargada del Departamento de Recursos Humanos del Hospital de Especialidades Pediátricas <<Omar Torrijos Herrera>> le comunica al Doctor **VLADIMIR ANTONIO ESPINOSA AGUILAR** que la reiteración de su petición del aumento salarial y su solicitud de que se le certificara si existía algún pronunciamiento con relación a su nota original del 17 de diciembre de 2012, fueron remitidos al Departamento de Ingresos, Cambios y Separaciones de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos.

DÉCIMO: Finalmente, y en respuesta a una nota enviada el 12 de abril de 2013 por el Doctor Vladimir Antonio Espinosa Aguilar a la Magister Ayda Allen, Jefa Encargada del departamento de Recursos Humanos del Hospital de Especialidades Pediátricas <<Omar Torrijos Herrera>>, en la que le solicitaba, una vez más, se le informara si tenía conocimiento de algún pronunciamiento de Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos relacionada con el aumento salarial que solicité el 17 de diciembre de 2012, la Magister Allen le manifestó en la nota H.E.P.OTH-DRH-867-2013 el 15 de abril de 2013 lo siguiente: <<En respuesta a su nota s/n, fechada 12 de abril de 2013, mediante la cual nos solicita información con respecto al seguimiento del documento presentado el pasado mes de diciembre relacionado al aumento otorgado en octubre de 2012, tenemos a bien manifestarle que el mismo fue remitido para la debida atención, al Departamento de Ingresos, Cambios y Separaciones de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos, y actualmente, estamos a la espera del pronunciamiento respectivo.

A la fecha, nuestro representado no ha recibido respuesta de fondo a su solicitud de aumento salarial que como trabajador activo le corresponde

configurándose de esta manera una negativa tácita mediante el silencio administrativo en el que ha incurrido la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social y que es objeto de la presente demanda.”

Como disposición legal infringida por la resolución impugnada, se señala el artículo 70 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, de manera directa por omisión, al desconocer el acto administrativo presunto (negativa tácita) originado por el silencio administrativo en que incurrió la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, que el demandante es un servidor público o funcionario de la Caja de Seguro Social y, en razón, del desempeño de su cargo como médico especialista de 1a categoría le asiste los mismos derechos y debe cumplir con las mismas responsabilidades y obligaciones de todos los servidores o funcionarios activos y con estabilidad que se desempeña en esa institución de seguridad social.

De igual forma se estima violado el artículo 71 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, y manifiesta que la violación a esta norma se concreta en forma directa por omisión; y en ese sentido manifiesta que el aumento salarial a los empleados o servidores públicos de la Caja de Seguro Social fue realizado cumpliendo con la normativa vigente y se hicieron efectivo de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria y a la capacidad financiera de la Institución. Sin embargo, el quebrantamiento de la norma se produce al exceptuar u omitir a los servidores públicos activos y permanentes pensionados por vejez normal (jubilados) de ese derecho subjetivo, circunstancias que no está contemplada en el artículo 71 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social.

Considera que el acto impugnado también infringió el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en forma directa por omisión, pues dejó de aplicar en la actuación de la autoridad administrativa el Principio de Estricta Legalidad, entre otras reglas y valores del Derecho Administrativo. El Director Ejecutivo Nacional de Recursos

Humanos de la Caja de Seguro Social, al incurrir en el silencio administrativo le niega tácitamente al demandante, el aumento que solicitó; quebrantando el principio de estricta legalidad ya que no respetó los principios de igualdad y de no discriminación del servidor público en materia salarial, contenidos en la norma. Es importante destacar que el Doctor Vladimir Antonio Espinosa Aguilar, es un servidor público activo o en servicio con todos los derechos y obligaciones que el resto de los funcionarios de la Caja de Seguro Social lo cual implica su condición de igual respecto a éstos; mientras que, su condición de jubilado no lo hace sujeto de discriminación de ninguna naturaleza.

INFORME DE CONDUCTA

De fojas 41 a 43 del presente proceso, consta el informe de conducta de la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, el cual fue requerido por esta Sala, a través de la resolución fechada 24 de julio de 2013, que admitió la demanda presentada.

En la parte medular del informe antes referido se señala lo siguiente:

“El Doctor VLADIMIR ESPINOSA AGUILAR, con cédula de identidad personal N°8-142-286, empleado N°8-94-08-0-00068, presta servicio en la institución desde el 1 de marzo de 1973. En la actualidad ocupa el cargo de Médico Especialista I en el Hospital de Especialidades Pediátricas <<Omar Torrijos Herrera>>.

Mediante Resolución 2230-2012-D.G. de 19 de septiembre de 2012, el Ingeniero Guillermo Sáez Llorens, Director General de esta Institución, en base a las facultades legales conferidas por el Artículo 41 de la Ley N°51 de 27 de diciembre de 2005, aprobó los criterios para el pago del aumento de salario a los servidores públicos de la Caja de Seguros Social, cuyo porcentaje correspondiente según salario, sería pagado en dos fases, hasta completar la totalidad del mismo. La primera pagada en el mes de octubre

de 2012 y la segunda en el mes de abril de 2013.

En aras de mantener informado a todo el personal de la Caja de Seguro Social de las decisiones administrativas, el Ingeniero Guillermo Sáez Llorens, Director General, mediante comunicado publicado en el sitio web de la institución (www.css.gob.pa), hace del conocimiento de todos los servidores públicos el aumento salarial que se realizaría y hace énfasis en las excepciones establecidas.

Para garantizar que la información fuera recibida por cada colaborador de la institución, el Departamento de Pagos a Empleados y otros Derechos de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos entregó junto a los comprobantes de pagos una copia del comunicado mediante el cual se anunció el aumento de salario, en la segunda quincena del mes de julio del año 2012.

El Doctor **VLADIMIR ESPINOSA AGUILAR**, presentó Nota sin número de fecha 17 de diciembre de 2012, dirigida a la Licenciada María Magdalena Sánchez, entonces Jefa de Recursos Humanos del Hospital de Especialidades Pediátricas, a fin de que se le reconociera el aumento salarial que la Caja de Seguro Social otorgó a los funcionarios a partir del 1 de octubre del año 2012.

Esta solicitud fue respondida a través de Nota ICYS N°837-2013, de 31 de mayo de 2013, y entregada mediante Nota HEPOTH.-DRH-2013, en la que se hace de conocimiento a la parte interesada lo siguiente:

<<En atención a lo anterior, es preciso señalar que mediante Resolución 2230-2012-D.G. de 19 de septiembre de 2012, se aprueban los criterios para el pago del Aumento General de Salario, de los funcionarios administrativos y de salud de la Caja de Seguro Social, la que establece en su punto número seis (6) lo siguiente:

Los funcionarios que se acojan a pensión por vejez, ya sea normal o anticipada antes del 1 de octubre de 2012, quedarán excluidos del aumento general de salario y aquellos que se acojan después de dicha fecha, quedarán excluidos de la porción programada para hacer efectiva a partir del 1 de abril del año 2013 y solamente tendrán derecho a recibir la primera porción o porcentaje del mismo.>>

El doctor VLADIMIR ESPINOSA AGUILAR, se acogió a Pensión de Vejez, mediante Resolución N°13354, debidamente notificada el día 23 de octubre de 2007, según consta en su expediente de personal.

Se evidencia entonces que al Doctor VLADIMIR ESPINOSA AGUILAR, no le asiste la razón en cuanto a su pretensión consistente en que se le reconozca el aumento salarial, establecido bajo los parámetros de la Resolución N°2230-2012-D.G. de 19 de septiembre de 2012.

...

Lo anterior demuestra que cumplimos cabalmente con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley N°51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, sobre el Sistema de Administración de Recursos Humanos, que señala que éste se desarrollará con sujeción a la Constitución, a la presente Ley, a las leyes especiales, a la Ley de Carrera Administrativa y a los acuerdos vigentes, y con la Ley N°38 de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales, en cuanto al principio de estricta legalidad establecido en su artículo 34.

Queda demostrado que acceder a lo pedido por el Doctor VLADIMIR ESPINOSA AGUILAR, sería incumplir con el principio de estricta legalidad, puesto que la Resolución N°2230-2012 D.G. de 19 de septiembre de 2012, mediante la cual se establecen los criterios para otorgar el aumento a los servidores públicos de la Caja de Seguro Social se encuentra vigente.

..."

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, a través de la Vista Número 388 de 26 de septiembre de 2013, contestó la demanda presentada por el demandante señalando principalmente lo siguiente:

“Esta Procuraduría difiere del argumento expuesto por el accionante en torno a la existencia de la supuesta negativa tácita, por silencio administrativo, sobre la cual sustenta su pretensión, puesto que, a través de la nota H.E.P.OTH-DRH-548-2013 de 12 de marzo de 2013, la entidad le informó a Vladimir Antonio Espinosa Aguilar las actuaciones realizadas por la administración en relación con la solicitud que éste había presentado el 17 de diciembre de 2012, así como sobre su reiteración, fechada 8 de marzo de 2013, indicándole que ambos escritos habían sido remitidos al Departamento de Ingresos, Cambios y Separaciones de la Dirección Ejecutiva Nacional de recursos Humanos para su debida atención, y una vez ésta emitiera un pronunciamiento, lo harían de su conocimiento (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

En adición a lo anterior, se tiene que por medio de las nota H.E.P.OTH-DRH-867-2013 de 15 de abril de 2013, la Jefa del Departamento de Recursos Humanos del Hospital de Especialidades Pediátricas Omar Torrijos Herrera, encargada, informó al recurrente que, a esa fecha, el Departamento de Ingresos, Cambios y Separaciones de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos no había emitido un pronunciamiento con respecto a su petición (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

Posteriormente, por conducto de la nota H.E.P.OTH-DRH-2013-2013 de 27 de junio de 2013, la Jefa del Departamento de Recursos Humanos del Hospital de Especialidades Pediátricas Omar Torrijos Herrera le remitió a Espinosa Aguilar la nota ICYS No.837-2013 de 31 de mayo de 2013, emitida por el Jefe de la sección de Acciones y la Jefa de Ingresos, Cambios y Separaciones, con la que se dio respuesta a la solicitud realizada por éste el 17 de diciembre de 2012, indicándole en esta comunicación, que mediante la Resolución 2230-2012-D.G. de 19 de

septiembre de 2012, se aprobaron los criterios para el pago del aumento general de salarios de los funcionarios administrativos y de salud de la Caja de Seguro Social, ...

A juicio de esta Procuraduría, cada una de las respuestas dadas al actor por la institución, viene a dejar en claro que la Caja de Seguro Social siempre dio contestación a las peticiones formuladas por Vladimir Antonio Espinosa Aguilar, en relación con el aumento salarial que la entidad otorgó a sus funcionarios a partir de 1 de octubre de 2012, y que éste pretende le sea concedido; no obstante, se advierte que la institución no puede acceder a lo reclamado por el actor, ya que mediante la Resolución 13354 de 5 de julio de 2007, se le reconoció una pensión de vejez normal, por la suma de B/2,323.89 mensuales, la cual fue modificada a través de la Resolución 38380 de 25 de noviembre de 2010, circunstancia que lo excluye de dicho aumento general de salarios, tal como lo ha explicado la entidad demandada en la nota ICYS N°837-2013 de 31 de mayo de 2013....

De lo expuesto, se infiere que las actuaciones llevadas a cabo por la Caja de Seguro Social de manera alguna pueden ser entendidas como un elemento configurador de una negativa tácita de la Administración, por silencio administrativo, y que, por otra parte, su declaratoria por parte del Tribunal en nada variaría el hecho de que la citada Resolución 2230-2012-D.G. de 19 de septiembre de 2012, que aprueba los criterios para el pago del aumento salarial requerido por el actor, se mantiene vigente, eliminando la posibilidad de que la situación controvertida en este proceso puede ser modificada de acuerdo con lo que demanda el actor.

Debido a las consideraciones que preceden, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados que declaren que NO ES ILEGAL la negativa tácita que se le atribuye a la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos

162
Humanos de la Caja de Seguro Social, al no dar respuesta a la solicitud hecha por Vladimir Antonio Espinosa Aguilar el 17 de diciembre de 2012 y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.”

DECISIÓN DE LA SALA

Una vez revisado el presente proceso y luego de haberse cumplido con todas las etapas procesales, nos corresponde resolver la presente causa, previas las siguientes consideraciones.

El señor Vladimir Antonio Espinosa Aguilar, a través de apoderado judicial presentó Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo incurrida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social al no contestar la petición o solicitud presentada por el demandante el día 17 de diciembre de 2012.

El demandante manifiesta su disconformidad con la resolución impugnada, señalando principalmente que es un servidor público que labora en la Caja de Seguro Social desde el 1° de mayo de 1973 y, en la actualidad, ocupa el cargo de médico especialista de 1a categoría en el Servicio de Anestesiología y Reanimación del Hospital de Especialidades Pediátricas Omar Torrijos Herrera y que mediante Resolución No. C.DE.P.13354 de 5 de julio de 2007, se le reconoció la pensión por riesgo de vejez normal, no obstante, ha continuado en servicio activo como servidor público de la Caja de Seguro Social en el cargo descrito anteriormente.

Continua señalando que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social mediante Resolución No.47,016-2012-J.D. de 13 de septiembre de 2012 resolvió aprobar el gasto por un monto de cinco millones doscientos veintiocho mil seiscientos setenta y cinco balboas, previo el cumplimiento de los requisitos legales, para que el señor Director General de la Caja de Seguro Social gestionara ante el Ministerio de Economía y Finanzas, los ajustes en la estructura de cargo de la Institución que se requieran para

viabilizar los fondos necesarios para el aumento general de salario; el mismo se hizo efectivo en dos pagos, uno en octubre de 2012 y otro en abril de 2013.

No obstante, a lo anterior en su calidad de funcionario de la Caja de Seguro Social, el demandante no recibió el aumento que en derecho le correspondía; por lo cual envió nota fechada 17 de diciembre de 2012, a la Dirección de Recursos Humanos del Hospital de Especialidades Pediátricas Omar Torrijos Herrera de la Caja de Seguro Social y solicitó que se le otorgara el aumento que se le había hecho efectivo a todos los servidores o funcionarios de la Caja de Seguro Social.

Finalmente manifiesta que a la fecha no ha recibido respuesta de fondo a su solicitud de aumento salarial que como trabajador activo le corresponde configurándose de esta manera una negativa tácita mediante el silencio administrativo en el que ha incurrido la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social y que es objeto de la demanda presentada.

Como disposiciones legales violadas se señalan los artículos 70 y 71 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social; así como el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Luego de recibida la demanda y realizado el reparto correspondiente, mediante resolución fechada 24 de julio de 2013, la misma fue admitida, y se ordenó que la autoridad demandada rindiera un informe explicativo de conducta, al igual que se ordenó el traslado al Procurador de la Administración de la demanda presentada.

En su informe de conducta la autoridad demandada manifiesta que la nota sin número de fecha 17 de diciembre de 2012, dirigida a la Licenciada María Magdalena Sánchez, entonces Jefa de Recursos Humanos del Hospital de Especialidades Pediátricas, a fin de que se le reconociera el aumento salarial que la Caja de Seguro Social otorgó a los funcionarios a partir del 1 de octubre de 2012, fue respondida a través de Nota ICYS No.837-2013 de 31 de mayo de 2013, y entregada mediante Nota HEPOTH-DRH-2013.

Manifiesta que el Doctor Vladimir Espinosa Aguilar, se acogió a Pensión de

Vejez, mediante Resolución N°13354, debidamente notificada el día 23 de octubre de 2007, según consta en su expediente de personal; por lo que no le asiste la razón en cuanto a su pretensión consistente en que se le reconozca el aumento salarial, establecido bajo los parámetros de la Resolución N°2230-2012-D.G. de 19 de septiembre de 2012.

Por su parte el Procurador de la Administración en la contestación de la demanda, señala que las actuaciones llevadas a cabo por la Caja de Seguro Social de manera alguna pueden ser entendidas como un elemento configurador de una negativa tácita de la Administración, por silencio administrativo, y que, por otra parte, su declaratoria por parte del Tribunal en nada variaría el hecho de que la citada Resolución 2230-2012-D.G. de 19 de septiembre de 2012, que aprueba los criterios para el pago del aumento salarial requerido por el actor, se mantiene vigente, eliminando la posibilidad de que la situación controvertida en este proceso pueda ser modificada de acuerdo con lo que demanda el actor.

Así las cosas, pasaremos a hacer una revisión y análisis de los elementos probatorios allegados al proceso a fin de determinar si le asiste o no la razón al demandante.

Observa la Sala, que el señor Vladimir Antonio Espinosa, labora en la Caja de Seguro Social desde el año 1973, tal como consta en su expediente de personal.

De igual manera consta en el expediente de personal que mediante Resolución N°C.DE.P. 13354 de 5 de julio de 2007, la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, resolvió reconocer al asegurado Vladimir Antonio Espinosa Aguilar, una pensión de Vejez Normal; la cual fue modificada a través de la Resolución N°38380 de 25 de noviembre de 2010.

Por otro lado, observamos que mediante nota fechada 17 de diciembre de 2012, el demandante solicitó a la Directora de Recursos Humanos del Hospital de Especialidades Pediátricas de la Caja de Seguro Social, el reconocimiento del aumento salarial que dicha institución le otorgó a todos sus funcionarios a partir del 1 de octubre

de 2012; dicha nota fue reiterada a través de la nota fechada 8 de marzo de 2013, en la cual el demandante reitera la solicitud de que se le reconozca el aumento salarial y se le certifique si existe pronunciamiento a la petición presentada el 17 de diciembre de 2012.

Con respecto a la última nota la Jefa Encargada de Departamento de Recursos Humanos del Hospital de Especialidades Pediátricas "Omar Torrijos Herrera", mediante Nota H.E.P.OTH-DRH-548-2013 de fecha 12 de marzo de 2013, le manifestó al demandante que "Al respecto, tenemos a bien informarle que ambos escritos fueron remitidos al Departamento de Ingresos, Cambios y Separaciones, de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos, para su debida atención; por ende, tan pronto recibamos la respuesta correspondiente, lo haremos de su conocimiento."

De igual manera, consta en el expediente Nota ICYS N°837-2013 de 31 de mayo de 2013, en la cual el Jefe de la Sección de acciones y la Jefa de Ingresos, Cambios y Separaciones, le manifiesta al demandante que "En atención a solicitud recibida mediante Nota HEPOTH-DRH-0149-2013, refrendada por la Magistrada Aida Allen, Jefa de Recursos Humanos del Hospital de Especialidades Pediátricas <<Omar Torrijos Herrera>>, mediante la cual se solicita se le informe las razones por las que no se hizo efectivo el aumento de salario otorgado a los servidores público de la institución a partir de 1 de octubre de 2012. En atención a lo anterior es preciso señalar que mediante Resolución 2230-2012-D.G. de 19 de septiembre de 2012, se aprueban los criterios para el pago del aumento General de Salario, de los funcionarios administrativos y de salud de la Caja de Seguro Social, la que establece en su punto número seis (6) lo siguiente:

<<Los funcionarios que se acojan a pensión por vejez, ya sea normal o anticipada antes del 1 de octubre del 2012, quedarán excluidos del aumento general de salario y aquellos que se acojan después de dicha fecha, quedarán excluidos del aumento general de salario y aquellos que se acojan después de

1166

dicha fecha, quedarán excluidos de la porción programada para hacer efectiva a partir del 1 de abril del año 2013 y solamente tendrán derecho a recibir la primera porción o porcentaje del mismo.>>”

Así las cosas, debemos señalar que, si bien, la pretensión del demandante radica en el hecho que ésta Sala declare nula, por ilegal, la negativa tácita en la que incurrió la autoridad demandada al no dar respuesta a la nota fechada 17 de diciembre de 2012, reiterada mediante nota fechada 8 de marzo de 2013; del análisis y revisión de los elementos probatorios allegados al proceso, se puede corroborar que no le asiste la razón al demandante.

Lo anterior es así, ya que la petición formulada mediante las notas antes referidas, si fueron atendidas por la autoridad requerida a través de los departamentos correspondientes, tal como hemos señalado en líneas anteriores.

En ese orden de ideas tenemos que señalar que, las normas que recogen el silencio administrativo, le imponen, a contrario sensu, un deber a la Administración de dar respuesta dentro de los dos meses siguientes a las solicitudes, peticiones, quejas o recursos. De manera que no pronunciarse dentro del ese término, se entiende que ha ocurrido el silencio administrativo, y por tanto configurada una negativa presunta, la cual constituye el punto de partida para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa en búsqueda de la nulidad, por ilegal, de dicho acto negativo y el restablecimiento de sus derechos subjetivos cuando se trate de plena jurisdicción.

Estas afirmaciones se desprenden claramente de las normas de la Ley 38 de 2000, que a continuación transcribimos.

“Artículo 156. Cuando se formule alguna petición a una entidad pública y ésta no notificase su decisión en el plazo de un mes, el interesado podrá denunciar la mora. Si transcurren dos meses desde la fecha de la presentación de la petición, el interesado podrá considerarla desestimada, al efecto de deducir, frente a esta denegación presunta, el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda, o esperar la resolución expresa de su petición.

Igual facultad de opción asistirá, sin necesidad de denunciar la mora, al interesado que hubiere interpuesto cualquier recurso administrativo,

entendiéndose entonces producida su desestimación presunta por el mero transcurso del plazo de dos meses desde su interposición. Ambos términos transcurrirán cuando la autoridad competente no adopte medidas de actividad procesal, tendientes a proferir la decisión que corresponda.

Artículo 200. Se considerará agotada la vía gubernativa cuando:

1. Transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o autoridad, siempre que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa;
2. ...

Artículo 201. ...

104. Silencio administrativo. Medio de agotar la vía administrativa o gubernativa, que consiste en el hecho de que la administración no contesta, en el término de dos meses, contado a partir de su presentación, la petición presentada o el recurso interpuesto por el particular. De esta manera, se entiende que la administración ha negado la petición o recurso respectivo, y queda abierta la vía jurisdiccional de lo Contencioso- Administrativo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que si el interesado lo decide, interponga el correspondiente recurso de plena jurisdicción con el propósito de que se le restablezca su derecho subjetivo, supuestamente violado.”

Las normas anteriores son claras en señalar que solo el transcurso del plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre lo pedido, es configurativo del silencio administrativo, y por tanto considerada desestimada la petición, queja o recurso.

Por otro lado, no podemos interpretar de manera aislada lo preceptuado en el último párrafo del artículo 156 de la Ley 38 de 2000, ni fuera del contexto del procedimiento que dio inicio con la petición, solicitud o queja. Ello por cuanto, si la Administración sabe que tiene el deber de pronunciarse sobre las peticiones, dentro de los dos meses siguientes a su presentación, entonces es deber de la Administración de informarle al peticionario o solicitante, dentro de ese plazo, que está pendiente de resolver dicha petición, solicitud o queja, en vista que involucra la consecución de trámites complejos que está en trámites.

El silencio administrativo negativo es una presunción establecida por Ley, que admite prueba en contrario, pero esa prueba en contrario está dirigida a desvirtuar que dentro de los dos meses hubo un pronunciamiento por parte de la Administración, al

constatarse la emisión de un acto que le da respuesta al peticionario ya sea definitiva o contestándole el motivo por el cual se verá impedido de dictar la decisión dentro del plazo de ley.

De lo anterior y tomando en cuenta las constancias del proceso, esta Sala considera que en el presente caso no se encuentra comprobado el silencio administrativo negativo, ya que como señaláramos anteriormente las peticiones formuladas fueron atendidas por la autoridad requerida.

Por otra parte, consideramos de importancia manifestar que no podemos desconocer lo expresado por la autoridad demandada y el Procurador de la Administración, respecto a la aplicación de la excepción contenida en el punto seis (6) de la Resolución 2230-2012-D.G. de 19 de septiembre de 2012, por medio de la cual se aprobaron los criterios para el pago del Aumento General de Salario, de los funcionarios administrativos y de salud de la Caja de Seguro Social.

Lo anterior es así, porque al demandante Vladimir Espinosa Aguilar, mediante Resolución N°C.DE.P. 13354 de 5 de julio de 2007, de la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, se le reconoció la pensión de Vejez Normal; por tanto le era aplicable la excepción antes referida.

Por lo antes expuesto, considera la Sala, que no es posible reconocer las pretensiones solicitadas por el demandante, ya que ha quedado demostrado que la autoridad requerida dio respuesta a la solicitud presentada por el Doctor Vladimir Espinosa Aguilar, a través de nota fechada 17 de diciembre de 2012 y reiterada mediante nota fechada 8 de marzo de 2013; a través de la Nota ICYS N°837-2013 de 31 de mayo de 2013 y que aun cuando no se hubiera dado respuesta a la referida solicitud, no significa que se le debe reconocer el aumento de salario reclamado; por lo que no se han infringido los preceptos que se citaron como violados en la demanda presentada.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la negativa tácita por silencio administrativo incurrida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social al no contestar la petición o solicitud presentada por el Doctor Vladimir Antonio Espinosa Aguilar, el día 17 de diciembre de 2012, así como niega las demás pretensiones.

NOTIFÍQUESE,

**EFRÉN C. TELLO C.
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO
SALVAMENTO
DE VOTO**

**LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 26 DE noviembre DE 20 19

A LAS 8:16 a.m. DE LA mañana

Procurador de la Administración

Firma

ENTRADA N° 243-13

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE RODRÍGUEZ ROBLES & ESPINOSA, EN REPRESENTACIÓN DE **VLADIMIR ESPINOSA**, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO INCURRIDA POR LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, AL NO DAR RESPUESTA A LA SOLICITUD DE 17 DE DICIEMBRE DE 2012, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: EFRÉN TELLO

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
ABEL AUGUSTO ZAMORANO

Con el debido respeto, me veo en la necesidad de expresar mi desacuerdo con la decisión de mayoría, por las razones que a continuación preciso:

La resolución emitida resuelve declarar que no es ilegal la negativa tácita por silencio administrativo incurrida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, al no contestar la petición o solicitud presentada por el doctor **VLADIMIR ESPINOSA** el día 17 de diciembre de 2012.

En ese sentido, considero que el silencio administrativo es un fenómeno jurídico que se encuentra revestido de gran relevancia e importancia, toda vez que la ley le otorga el efecto procesal de hacer viable una acción ante lo contencioso-administrativo, cuando la Administración no responde a las solicitudes o recursos articulados por los administrados y que originen actos recurribles ante esta jurisdicción.

Su propósito es servir de garantía para el administrado, frente a la inactividad de la Administración, en los procedimientos iniciados a instancia de parte, para que el mismo tenga la posibilidad de accionar los medios impugnativos correspondientes. En este sentido, se entiende negado o concedido lo peticionado, en atención a lo dispuesto por ley; siendo la regla general que el silencio sea negativo, como en este caso.

Así, considero que el análisis del presente caso debió distinguir la configuración o no del silencio, en atención a las objeciones efectuadas al respecto, para luego determinar, si dicha actuación presunta constituía o no una vulneración al orden legal, de conformidad con el análisis planteado por la parte actora.

La afirmación que hace la decisión de mayoría al indicar que "aun cuando no se hubiera dado respuesta a la referida solicitud, no significa que se le debe reconocer el aumento de salario reclamado", precisamente da sustento a la obligación de la Sala Tercera de examinar la solicitud de la parte demandante, luego de haberse configurado el silencio administrativo negativo, tomando en consideración que la demanda incoada fue presentada ante la Secretaría de la Sala Tercera el día 16 de abril de 2013 (es decir, cuatro meses después de presentada su solicitud ante la Caja de Seguro Social), y la respuesta a su solicitud fue emitida posteriormente, el día 31 de mayo de 2013, por parte de la Jefa de Ingresos, Cambios y Separaciones de la Caja de Seguro Social.

Por otro lado, es preciso destacar que el objeto de este tipo de demandas es el estudio de la legalidad del acto demandado, en atención a los cargos por los cuales la parte considera que se ha infringido el orden legal, que en este caso corresponden a los artículos 70 y 71 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, los cuales se refieren al derecho a devengar un salario correspondiente al cargo que se desempeña y al derecho a percibir aumentos periódicos de sueldo, bajo los criterios ahí establecidos, así como el artículo 34 de la Ley N° 38 de 2000, del cual el actor hace énfasis en la infracción del principio de legalidad.

En ese sentido, la decisión de mayoría no confronta la actuación demandada con las normas que se señalan vulneradas, solamente dirige su análisis a determinar si el acto cumple o no los criterios establecidos en la

Resolución 2230-2012 D.G de 19 de septiembre de 2012, dictada por el Director General de la Caja de Seguro Social, que constituye en el orden jerárquico normativo, una disposición de menor jerarquía que el Reglamento de Personal y la Ley.

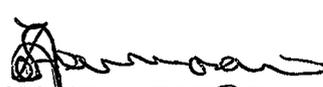
En este sentido, no es posible obviar que la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, establece un régimen de administración de personal de los servidores públicos que laboran en dicha institución, que, dicho sea de paso, no establece como supuesto para perder la estabilidad en los cargos de dicha institución, ni como causal de desvinculación, el supuesto de la jubilación o pensión de vejez del personal que ahí labora.

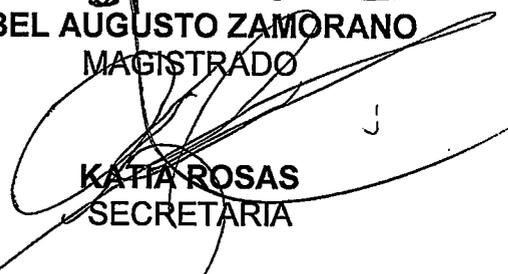
Por consiguiente, las actuaciones en materia de administración de personal, que incluyen las acciones que se cuestionan dentro de esta demanda, cuentan con un marco regulatorio, donde se sientan las bases, los criterios y lineamientos generales que deben ser desarrollados por la institución.

En consecuencia, era necesario que se realizara el análisis de los cargos de violación que la parte actora había señalado en su demanda, que han sido omitidos en la decisión de mayoría, a fin de determinar los derechos que le asisten o no al actor y si los mismos fueron vulnerados, en atención al marco regulatorio dentro del cual se desarrolla la demanda.

En atención a que este criterio no coincide con la posición de mayoría adoptada, no me queda otro camino que expresar de manera respetuosa que, SALVO EL VOTO.

Fecha *ut supra*.


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA