



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, veintiocho (28) de diciembre de dos mil quince (2015)

VISTOS:

El Magíster Carlos Ayala Montero, quien actúa en nombre y representación de Ricardo Santamaría ha presentado demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la Resolución Número 2039-2010 de 20 de abril de 2010, emitida por la Caja de Seguro Social, el acto confirmatorio; y como consecuencia, se ordene el reintegro, y se haga efectivo el pago de los salarios dejados de percibir, desde la fecha de su destitución hasta la fecha de su restitución.

I. ANTECEDENTES.

En los hechos presentados por el apoderado legal del demandante, señala que el señor Ricardo Santamaría, contaba con quince (15) años laborando en la institución demandada ejerciendo el cargo de Jefe de Personal I, en el Hospital Dionisio Arrocha de Puerto Armuelles en la provincia de Chiriquí, desempeñándose con competencia, lealtad y moralidad en su cargo; situación que era suficiente para garantizar su estabilidad como servidor público. Además

de haber obtenido siempre, evaluaciones sobresalientes sobre su desempeño profesional.

Manifiesta que, las causas de destitución señaladas en el acto impugnado, son inapropiadas, por lo que una vez agotada la vía gubernativa, procede a someter al escrutinio de la jurisdicción contencioso administrativa, la acusación de ilegalidad del acto, por la violación de normas y principios jurídicos vigentes.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

De un estudio del expediente se observa que la declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación directa por omisión de las normas siguientes:

- Texto Único de la ley 9 de 1994, que desarrolla la carrera administrativa.
 - artículo 145 (prescripción de las faltas administrativas), en concepto de violación por indebida aplicación.
- Código Civil.
 - 1701 (prescripción de las acciones que no tengan un término especial), en concepto de desviación de poder.
- Ley 38 de 2000, regula el procedimiento administrativo general.
 - artículo 82 (término para resolver una consulta).
- Código de Ética.
 - artículo 27 numeral 5 (cumplimiento de las normas de conducta), en concepto de violación por indebida aplicación.
- Código de Trabajo.
 - artículo 6 (caso de conflicto legal, prevalecerá la norma o interpretación más favorable al trabajador), en concepto de violación por indebida aplicación.

En lo medular los cargos de violación de estas normas fueron sustentados en los siguientes puntos:

1. Señala el apoderado del recurrente, que los hechos que se le imputan al señor Ricardo Santamaría, datan del año 1998, momento en el que se realizó una investigación detallada, que culminó con el Informe N° ICYS-644-2001-SDEA del 23 de julio de 2001, habiendo transcurrido más de diez (10) años, por lo que prescribió la falta utilizada para destituirlo; situación que va en detrimento tanto del funcionario, como de la institución.
2. Prescripción del término legal, al emitir el Informe N° ICYS-644-2001-SDEA del 23 de julio de 2001, toda vez que si, la denuncia sobre los hechos que originan la investigación, según el mismo informe, fueron recibidas el día 3 de septiembre de 1998, la autoridad contaba con el término de treinta (30) días para su emisión.
3. En cuanto a los Informes N° ICYS-644-2001-SDEA de 23 de julio de 2001 y el Informe N° ICYS-407-SdeA-2010, deberá prevalecer el que más favorece al señor Ricardo Santamaría, en este caso siendo el primer informe.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

A fojas 39 a 40 del expediente, figura el informe explicativo de conducta, suscrito por el Director General de la Caja de Seguro Social, en el que se señala que a través del Informe Disciplinario No. ICyS-407-SdeA-2010 de 27 de agosto de 2009, se determinó responsabilidad administrativa para el señor Ricardo Santamaría, en virtud de las pruebas documentales y testimoniales, por el incumplimiento de los deberes y prohibiciones que mandata el Reglamento de Personal de al institución.

Sostiene que, el señor Santamaría construyó parte de su residencia en un área de 337.66 mts², dentro de la finca 1970, perteneciente a la Caja de Seguro Social, sin pagar ningún derecho por esta ocupación, lo que se puso en conocimiento de la institución al ser una construcción indebida; motivo por el cual se segregó y se determinó su monto a pagar por la suma B/. 4,422.64, por medio de la Sentencia No. 16 de 18 de septiembre de 2007, de igual forma, y mediante el Auto 634 de 12 de junio de 2009, sin embargo, el demandante ha evadido el pago, al establecerse una pensión alimenticia a favor de su esposa, por la suma de B/. 250.00.

Así, la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, en ejercicio de las facultades delegadas a través de la Resolución 1086-2009 de 11 de noviembre de 2009, resolvió destituir al señor Ricardo Santamaría por la utilización en provecho propio de 337.66 mts² de terreno perteneciente a la Caja de Seguro Social, por más de diez (10) años y el concurso de varias faltas, y estableció la cuenta por cobrar de B/. 5,528.30, para resarcir el valor del terreno ocupado.

Considera que siendo el señor Ricardo Santamaría jefe de Recursos Humanos, deja mucho que decir con su actuar por más de diez (10) años, en los que se le han brindado las oportunidades para hacer frente a su obligación, por lo que la falta involucra una situación pública de escándalo y mal ejemplo de la imagen institucional.

Por último, alega que la actuación de la Administración, está enmarcada dentro de los principios de legalidad, eficacia, publicidad y transparencia, cumpliendo con los mandatos expresados de la ley 51 de 2005, la ley 38 de 2000 y el Reglamento Interno de Personal.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante su Vista Fiscal No. 565 de 30 de octubre de 2014, visible a fojas 41 a 49 del dossier, le solicita a los

Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que denieguen las pretensiones formuladas por el recurrente, pues no le asiste el derecho invocado.

Sustenta su opinión en que, el señor Santamaría incurrió en la falta contenida en los artículos 20 (numerales 1, 21, 22 y 33); 21 (numeral 4) y, particularmente, del artículo 102 (numeral 1) y 103 (numeral 8) del Reglamento Interno de Personal de la entidad demandada, por haber utilizado en su provecho un globo de terreno de 337.66 mt², el cual forma parte de la finca 1970, perteneciente a la Caja de Seguro Social.

Manifiesta que, el señor Ricardo Santamaría infringe la normativa contenida en el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, adoptado mediante la Resolución 39,301-2006 de 28 de diciembre de 2006, ya que al utilizar en su beneficio los predios de la finca 1970, propiedad de la Caja de Seguro Social, no sólo vulnero el prestigio de dicha institución, sino que, igualmente, infringió los principios de probidad, prudencia y templanza que debió observar en el ejercicio de sus funciones.

Considera que, la entidad demandada se ciñó al procedimiento disciplinario contenido en los artículos 156 y 157 del Texto Único de la ley 9 de 1994, el cual ha sido establecido para aquellos casos en los que proceda la destitución directa del servidor; procedimiento en el que se llevó a cabo una investigación por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, donde se le brindó al accionante la oportunidad de defensa y a ser representado por un asesor de su libre elección; luego de lo cual se generó la acción de destitución, sustentada en causales de hecho y de derecho, con la indicación de los recursos legales que le asistían; de lo que se desprende que el acto objeto de reparo se dio con estricto apego a la ley.

En cuanto a la desviación de poder alegada por la parte actora, sostiene que la misma carece de sustento jurídico, ya que no explica cómo se produce tal causa de anulabilidad del acto, ni toma en cuenta lo que ha señalado la Sala

Tercera en este contexto, toda vez que es necesario que el funcionario actúe apartado del interés público para satisfacer un fin distinto, a aquél que le atribuye la ley; circunstancia que de manera alguna puede inferirse haya ocurrido dentro del procedimiento administrativo disciplinario del cual fue objeto el señor Ricardo Santamaría, que culminó con su destitución del cargo.

Finalmente, señala que la decisión adoptada por la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social en contra del demandante, está sustentada en la facultad discrecional que le confiere la ley, por lo que deben desestimarse las demás violaciones endilgadas por el demandante.

V. ANÁLISIS DE LA SALA

Evacuados los trámites procesales pertinentes, procede la Sala a realizar un examen de rigor.

El señor Ricardo Santamaría, el cual siente su derecho afectado por la Resolución Número 2039-2010 de 20 de abril de 2010, estando legitimado activamente, de conformidad con el artículo 42 b de la Ley 135 de 1943, presenta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ante esta Sala, Tribunal competente para conocer de este negocio, por disposición del artículo 97 del Código Judicial, para que se declare nula la resolución emitida por la Caja de Seguro Social, institución que ejerce la legitimación pasiva.

Con base a los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto demandado, en atención a los cargos presentados por la parte actora, quien alega faltas al debido proceso, ante la prescripción de potestad sancionadora de la Caja de Seguro Social, para imponer la sanción de la destitución contra el señor Ricardo Santamaría; prescripción del término legal para emitir un informe de la investigación del caso; y la falta de aplicación del informe N° ICYS-644-2001-SDEA de 23 de julio de 2001, que es el que debe prevalecer frente al Informe N° ICYS-407-SdeA-2010.

De las constancias procesales, se observa que el señor Ricardo Santamaría, ocupaba el cargo de Jefe de Personal I, en la Caja de Seguro Social, mismo que desempeñaba en el Hospital Dionisio Arrocha de Puerto Armuelles, provincia de Chiriquí hasta el momento en que fue destituido, por medio del acto impugnado.

En primera instancia, se observa que el problema fáctico del señor Ricardo Santamaría y la Caja de Seguro Social, se origina con la ocupación del globo de terreno que comprende un área de 337.66 mts², dentro de la finca No. 1970, perteneciente a la entidad demandada, terreno en el que el hoy demandante construyó parte de su residencia; situación que vulnera los intereses de la entidad de seguridad social y, que devino en una falta disciplinaria que junto con otras, llevaron a la Administración a tomar la decisión de destituirlo de su cargo.

En este sentido, el Informe ICYS-644-2001-SDEA de 23 de julio de 2001, emitido por la Directora Nacional de Personal, señala que en atención a la nota C.A.P. C.S.S. 952-00 suscrita por el Profesor Roger Araúz, Coordinador Administrativo Pronvincial de la Caja de Seguro Social en Chiriquí, se retomaron las investigaciones concernientes a la denuncia presentada el día 10 de agosto de 1998, contra el señor Ricardo Santamaría, como jefe de personal a quien se le acusó, entre otras faltas, de **“haber construido una casa en predios del Hospital y haber utilizado materiales de construcción propiedad de la Institución.”** (lo resaltado es de la Sala).

En dicho Informe se manifiesta que, la Dirección Nacional de Personal, recibió por primera vez la denuncia el 3 de septiembre de 1998, y la remitió mediante la Nota ICYS-6327-98-SDEA, a la Jefa Provincial de Personal, para que el analista del área procediera a levantar la investigación de rigor y presentara los resultados a la Dirección General, por lo que dicha instancia presentó al Dirección General el Informe APCH-027-98 de 15 de octubre de

1998, concluyendo que no existían motivos para sancionar al señor Ricardo Santamaría, por las supuestas faltas cometidas.

Aunado a lo anterior, mediante el Informe No. ICYS-2025-99-SDEA de 8 de abril de 1999, se destaca que el señor Ricardo Santamaría, **“no había infringido el Reglamento Interno de Personal, que era cierto que la construcción estaba en parte de los terrenos del Hospital, pero que el portador del título de propiedad era su suegro el señor Gerásimo Palacios, y los papeles de la casa están a nombre de su esposa, por lo que dicho caso debía ser resuelto en los tribunales ordinarios, porque se trataba de un conflicto con particulares.”** (lo resaltado es de la Sala).

Concluyendo que si bien es cierto, su vivienda está construida en parte de los terrenos del hospital, tal como se demostró en las investigaciones elaboradas por la Dirección Nacional de Infraestructura y Servicios de Apoyo, no obstante, la misma debe ventilarse en los tribunales ordinarios, por tratarse como lo afirmó Asesoría Legal de Personal, de un conflicto con particulares. Y por la ausencia de pruebas, “...no existen violaciones contra el Reglamento Interno de Personal,” de igual forma recomendó sobreseer, al señor Ricardo Santamaría, de las acusaciones de supuestas faltas cometidas.

No obstante lo anterior, a través de la providencia de 12 de octubre de 2009, se ordenó iniciar nuevas investigaciones relacionadas con las recomendaciones dispuestas en el Informe de Auditoría DNAI-CHI-CG-75-2009, con el fin de evaluar la condición del señor Ricardo Santamaría y su cónyuge Ericka Palacios, ambos funcionarios públicos de la entidad demandada, en el sentido de que se les aplique las medidas administrativas correspondientes, toda vez que los mismos fueron condenados en la esfera civil al pago de la suma de B/. 4,422.64, por la construcción de su residencia dentro de un terreno propiedad de la institución.

En base a lo expuesto, se confeccionó el Informe ICYS-407-SdeA-2010 de 31 de marzo de 2010, suscrito por la Dirección Ejecutiva Nacional de

Recursos Humanos, a través del cual se recomendó destituir al señor Ricardo Santamaría por incurrir en la falta de utilizar personal, bienes, vehículos, equipos o servicios de la institución en provecho o de terceros, con la agravante de un concurso de varias faltas.

Una vez revisado y analizado expediente, este Tribunal estima que la decisión emitida por la Junta Disciplinaria de la Caja Seguro Social, contenida en la Resolución Número 2039-2010 de 20 de abril de 2010, es extemporánea.

En este sentido, el artículo 101-A de la Resolución No. 40,181-J.D. de 6 de diciembre de 2007, que guarda relación con la prescripción de las sanciones disciplinarias, señala lo siguiente:

“La aplicación de las sanciones por la comisión de faltas administrativas que aparecen en el Cuadro de Aplicación de Sanciones de este Reglamento, prescribirán en un período de doce (12) meses contados a partir de la comisión de la falta, pero cuando se trate de hechos punibles, la prescripción correrá a partir del momento en que la administración conozca del hecho.

Todo servidor público de la institución, que tenga conocimiento de la comisión de un hecho punible, está en la obligación de comunicarlo a su superior inmediato o denunciarlo ante la autoridad pública correspondiente, tan pronto tenga conocimiento, por cualquier medio, de la comisión del hecho. La omisión de este deber, será sancionada conforme a lo dispuesto en el Reglamento Interno de Personal, sin perjuicio de las sanciones penales y patrimoniales establecidas en la legislación panameña.

La prescripción a que hace referencia el párrafo anterior, se interrumpirá con la emisión de la Resolución que ordena el inicio de la investigación correspondiente, la cual es de mero obedecimiento.

Copia de esta resolución debe ser remitida tanto al funcionario que presentó la denuncia de la comisión del hecho, como al presunto infractor.

No obstante lo anterior, las acciones que ejerza la Caja de Seguro Social para la recuperación de los perjuicios o pérdidas de las que se derive posible afectación económica, no tendrán término de prescripción y podrán ser ejecutadas tan pronto se tenga conocimiento del hecho que cause el perjuicio o pérdida.

Las sanciones se ejecutarán en forma progresiva o de acuerdo a la gravedad de la falta se podrá aplicar de manera directa cualquiera de las sanciones contempladas para las reincidencias, incluyendo la destitución conforme lo ordena el Cuadro de Aplicación de Sanciones.” (lo resaltado es de esta Sala).

Así las cosas, los hechos que dieron origen a la falta disciplinaria en la que incurrió el señor Ricardo Santamaría, fueron denunciados el 3 de septiembre de 1998 ante la Dirección Nacional de Personal del Hospital Dionisio Arrocha, sin embargo, la sanción disciplinaria fue aplicada a partir de la notificación de la Resolución Número 2039-2010 de 20 de abril de 2010, el día 23 de abril de 2010, habiendo prescrito en exceso el término de doce (12) meses establecido en la ley, para imponer la sanción correspondiente.

Es necesario advertir, que aunque el término de prescripción para la recuperación de los perjuicios o pérdidas de las que se derive posible afectación económica, carece de un término de prescripción, sin embargo, la misma si es aplicable, en cuanto al proceso administrativo sancionador, es decir, a la falta disciplinaria que se le imputa al señor Ricardo Santamaría, en base a hechos que ya habían sido investigados; momento en el que se recomendó sobreseer al acusado, ya que no se observó ni denunció alguna falta disciplinaria, por la construcción de la residencia en predios de la entidad, más bien, se recomendó ventilar la causa, a través de los tribunales ordinarios, lo que eventualmente, permitió a la Caja del Seguro Social establecer el monto a pagar por dicho bien y, cuya obligación aún subsiste. Razón por la cual, no puede sancionarse disciplinariamente a un funcionario, por un hecho que origina la falta impugnada y, que era conocida por la entidad por más de diez (10) años, misma que ha sido objeto de investigación.

Así mismo, mediante la Resolución S/N, visible a foja 413 a 414 del expediente administrativo, se observa que la autoridad confeccionó un proyecto de resolución en el que señala lo siguiente:

“...Que en virtud de que el Proceso Disciplinario que se le sigue al servidor público **RICARDO SANTAMARÍA**, ha prescrito debido a que la administración tuvo conocimiento el 10 de agosto de 1998 y el 20 de abril de 2010, se emite el acto que resuelve imponer la sanción disciplinaria, la Comisión de Administración y Asuntos Laborales recomienda a la Junta Directiva, se **REVOQUE**, la Destitución del señor **RICARDO SANTAMARIA**, del cargo de Jefe de Personal I, por

utilización en provecho propio de 337.66 metros cuadrados de terreno perteneciente a la Caja de Seguro Social por más de diez (10) años y el concurso de varias faltas con la misma infracción que desempeña en el Hospital Dionisio Arrocha de Puerto Armuelles, provincia de Chiriquí; por prescripción; y a su vez **CONFIRMAR** la cuenta por cobrar establecida al señor **RICARDO SANTAMARIA**, por la suma de Cinco Mil Quinientos Veintiocho Balboas con Treinta Centésimos (B/. 5,528.30), para resarcir el valor del terreno ocupado;

RESUELVE:

MODIFICAR la Resolución No. 2039-2010 de 20 de abril de 2010, mantenida por la Resolución N° 1356-2010-Sub.Gral. de fecha 18 de octubre del 2010, en el sentido de **REVOCAR** la Destitución del señor **RICARDO SANTAMARIA**, portador de la cédula de identidad personal N°4-184-580, del cargo de Jefe de Personal I, por utilización en provecho propio de 337.66 metros cuadrados de terreno perteneciente a la Caja de Seguro Social por más de diez (10) años y el concurso de varias faltas con la misma infracción que desempeña en el Hospital Dionisio Arrocha de Puerto Armuelles, provincia de Chiriquí; por prescripción; y a su vez **CONFIRMAR** la cuenta por cobrar establecida al señor **RICARDO SANTAMARIA**, por la suma de Cinco Mil Quinientos Veintiocho Balboas con Treinta Centésimos (B/. 5,528.30), para resarcir el valor del terreno ocupado."

En este punto, es de lugar señalar que el vencimiento del término implica para la Caja del Seguro Social la pérdida de la potestad para imponer sanción, es decir, que una vez cumplido dicho término sin que se haya dictado y ejecutoriado una resolución que le ponga fin a la actuación disciplinaria, no se podrá ejercitar la acción disciplinaria en contra del beneficiado con la prescripción.

Así, al mismo tiempo que la prescripción constituye una sanción frente a la inactividad de la administración, la misma se encuentra íntimamente ligada con el derecho que tiene el procesado a que le definan su situación jurídica, pues no puede el servidor público quedar sujeto indefinidamente a una imputación, lo que violaría su derecho al debido proceso y el interés de la propia administración a que los procesos disciplinarios concluyan.

Bajo este contexto, el Doctor Jaime Ossa Arbeláez, en su obra titulada Derecho Administrativo Sancionador Una aproximación dogmática, Segunda Edición, Editorial Legis – Colombia, señala que el derecho administrativo sancionador ha venido apropiándose de la prescripción que opera en el derecho privado en “su modalidad extintiva para su exclusiva estructura, ante la urgencia inaplazable de adaptarla a sus propios mecanismos y para sus propias necesidades, sin que tenga que depender de las líneas conceptuales que el Estado traza para diseñar el *jus puniendi* de la jurisdicción...”

“Pero no es únicamente por el carácter extintivo de la responsabilidad administrativa sancionadora que la prescripción se justifica, o sea, que no es solo por la seguridad jurídica en las relaciones del Estado con los administrados que la prescripción tiene realce en el derecho, sino también por otros motivos de conveniencia que el Estado advierte ponerlos en práctica.”

“Los autores especializados y la misma jurisprudencia han aportado valiosos juicios en torno a la prescripción, juicios que subrayan Trayter Jiménez y Aguado i Cudolà en su ya conocida obra:

El transcurso del tiempo se justifica en todo el ámbito punitivo de la administración, por varias razones:

“a) El infractor corrige su comportamiento por el proceso disuasivo que juega su conducta;

“b) El culpable ha pagado ya, con creces la angustia de ser sancionado. La pena no intimida;

“c) La sociedad que lo rodea no olvida la sanción contra uno de sus miembros, y

“d) Todos dejan a un lado la infracción, no la sanción. El infractor queda estigmatizado”.

Visto el fenómeno de la prescripción de la perspectiva de la potestad sancionadora, debe entenderse que el mismo determina la imposibilidad del Estado para ejercitar dicha potestad. “De allí se sigue que cuando la infracción

ha prescrito está no se tiene por inexistente, pues el ilícito existe y sigue existiendo a pesar del tiempo; pero una vez vencidos los plazos, el sujeto pasivo de la acción, o titular de la represión sancionatoria, no puede ser objeto de la sanción. La acción gubernamental se torna ilícita. En aras de la seguridad jurídica el Estado tiene un límite para ejercer el *jus puniendi*, fuera del cual las autoridades públicas no pueden iniciarlo o proseguirlo pues, de lo contrario, incurren en falta de competencia por razón del tiempo y violación del artículo 121 de la Carta Política al ejercer funciones que ya no le están adscritas por vencimiento de término.”

“Por eso dice Garberí, “La prescripción es un método para limitar en el tiempo el ejercicio de los derechos materiales, concepto este que permite diferenciar el instituto de otras figuras afines.”

De igual forma, la Licenciada Gissela Morales Nuño, Especialista en el Sistema de Responsabilidad de Servidores Públicos, de la Universidad Autónoma de Méjico (UNAM), en su publicación titulada “Los Principios de Derecho Penal Aplicados al Derecho Disciplinario”, señala que el principio de prescripción en materia de responsabilidades administrativas se refiere a “*la extinción de las facultades de la autoridad administrativa para imponer sanciones en un asunto específico, lo cual no necesariamente significa que no se pueda intentar por otras vías como la civil o penal.*”

Ahora bien, siendo que la actuación de la Administración Pública en este caso, se da fuera de los términos temporales que la ley establece, para la aplicación de las sanciones por la comisión de faltas administrativas que aparecen en el Cuadro de Aplicación de Sanciones, se observa que la Caja de Seguro Social ha perdido la facultad para imponer la sanción de destitución, por la falta cometida por el señor Ricardo Santamaría; situación que vulnera el debido proceso legal, y evidencia la ilegalidad del acto.

En atención a lo anterior, lo procedente es declarar que es ilegal la Resolución Número 2039-2010 de 20 de abril de 2010, razón por la cual, esta

Sala a su vez, por economía procesal, y en virtud de estar probada la ilegalidad del acto impugnado, no se pronuncia sobre los demás cargos de violación alegados por el demandante.

Finalmente, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por el señor Ricardo Santamaría, 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 302 de la Constitución Política de la República de Panamá, 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 los 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 que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa.

En cuanto al tema de los salarios caídos la sentencia de 19 de noviembre de 2004 señala 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."

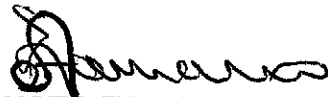
Del examen integro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, la Sala Tercera debe señalar, en ejercicio de sus facultades legales, que en este caso en particular se circunscribe a determinar el alcance correcto de un acto de la administración con el fin prioritario de proteger de manera preventiva al principio de legalidad en los actos administrativos, que al no existir norma legal alguna que permita el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios de la Caja de Seguro Social destituidos y luego reintegrados a sus cargos, dicha institución no está obligada al pago de los 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 puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita la parte actora.


En atención de las consideraciones expuestas, lo procedente es declarar la nulidad del acto demandado, y acceder a la pretensión de reintegro del señor Ricardo Santamaría, no obstante la pretensión de los salarios dejados de percibir no resulta procedente.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA** que es ilegal, la Resolución Número 2039-2010 de 20 de abril de 2010, emitida por Caja de Seguro Social y, **ORDENA** el reintegro del señor **RICARDO SANTAMARÍA**, con cédula de identidad personal No. 4-184-580, en el cargo que desempeñaba en el 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** las demás pretensiones esgrimidas por el demandante.

NOTIFÍQUESE.



ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO



NELLY CEDENO DE PAREDES
MAGISTRADA



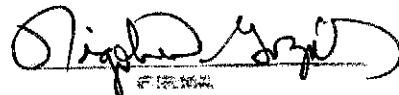
LUIS RAMON FABREGA S.
MAGISTRADO

CON SALVAMENTO DE VOTO



KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
 NOTIFIQUESE HOY 4 DE ENERO
 DE 2016 A LAS 9:54
 DE LA MAÑANA A PROCURADOR DE LA
ADMINISTRACION



85

Entrada No. 315-14

Demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por el licenciado Carlos Ayala Montero, en representación de RICARDO SANTAMARÍA, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 2039-2010 de 20 de abril de 2010, dictada por la Directora Ejecutiva de Recurso Humanos de la Caja de Seguro Social, su acto confirmatorio y se dicten otras declaraciones.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO LUIS R. FABREGA S.

Muy respetuosamente manifiesto que disiento de la decisión que ha tomado la mayoría de los Honorables Magistrados que integran la Sala en este proceso.

En este sentido, manifiesto mi desacuerdo con la decisión que concluye que el acto impugnado infringe el ordenamiento jurídico. Al respecto, advierto que la acción de personal ejercida sobre el demandante tiene como fundamento de derecho de la autoridad nominadora contenida en el artículo 41 (numeral 14) de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, cuyo texto dice así: son facultades y deberes del Director General: “nombrar, trasladar, ascender y remover a los funcionarios de la Caja de Seguro Social; aplicar las sanciones disciplinarias que correspondan.....”.

Por otro lado, las constancias procesales revelan que el señor SANTAMARÍA incurrió en falta de probidad y responsabilidad (inobservancia del Reglamento de Personal, artículo 20 numerales 1, 21, 22, 33/artículo 21 numeral 4) al construir parte de su vivienda en terrenos de la Caja de Seguro Social, en forma ilegal; disfrutando de ella por más de diez años; y desconociendo los principios de orden ético y moral (artículos 3, 4, 6 y 24 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, adoptado por la CSS) que son indispensables en el ejercicio de la función pública. Esta conducta del prenombrado se prolonga en el tiempo, ante su negativa a resarcir a la entidad perjudicada por la construcción indebida sobre terrenos de su propiedad y la necesidad de iniciar un proceso ejecutivo en el año 2009, luego de que en el año 2007 se emitiera una condena pecuniaria contra el señor SANTAMARÍA; por lo que no escapaba a una situación de escándalo público o mal ejemplo

JL

en perjuicio de la institución, generando un agravante que ampara la destitución, a tenor de lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 103 del Cuadro de Aplicación de sanciones.

Esta realidad procesal no solo revela la observancia por parte de la administración de las normas disciplinarias que rigen en la entidad de seguridad social demandada, ante la comisión de una falta disciplinaria con efectos continuos o renovados por parte de un funcionario; sino la actuación de buena fe de la entidad nominadora al no proceder al despido inmediato de SANTAMARÍA, pese a su renuencia a resarcir a la institución por un terreno ocupado ilícitamente.

Como mi posición no es compartida por el resto de los Honorables Colegas que integran esta Sala, de manera enfática y respetuosa, **SALVO MI VOTO.**


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO


LCDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA