



43

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ORGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y
LABORAL

Panamá, trece (13) de febrero de dos mil quince (2015).



VISTOS:

El Licenciado Edison Ernesto Acevedo, actuando en representación de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, ha interpuesto Demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.301-2003 D.G. de 10 de marzo de 2003, emitida por el Director General de esta entidad de seguridad social.

I. DEL ACTO IMPUGNADO.

Por medio de la Resolución No.301-2003 D.G. de diez (10) de marzo de dos mil tres (2003), la Caja de Seguro Social accedió a la solicitud que presentó el señor Rubén Emilio Fernández García, exigiendo el pago de los salarios que dejó de percibir desde el momento de su destitución hasta la fecha de su reintegro.

La decisión adoptada por el Director General de la Caja de Seguro Social tuvo como fundamento el artículo 47 del Reglamento Interno de Personal de Caja de Seguro Social, que dispone que todo servidor público reintegrado tendrá derecho a los salarios dejados de percibir desde su destitución hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro.

†

44

II. DE LA DEMANDA CONTENCIOSA.

El libelo presentado tiene como pretensión medular que se declare la nulidad de la Resolución No.301 de 10 de marzo de 2003, proferida por el Director de la Caja de Seguro Social, Profesor Juan Jované. Sobre el particular, se argumenta que el pago de salarios caídos a favor del funcionario Rubén Emilio Fernández García, se autorizó mediante el acto atacado, sin que existiera una Ley formal que autorizara tal actuación.

Este proceder de la administración, a juicio del demandante, infringe el principio de estricta legalidad que debe orientar las actuaciones de los funcionarios públicos, ya que se ha aplicado una norma reglamentaria interna de la Caja de Seguro Social, desconociendo la reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte a través de la cual se ha indicado que este tipo de prestaciones sólo proceden cuando exista una ley formal que así lo disponga (f. 9).

Continúa agregando el apoderado de la Caja de Seguro Social, en su calidad de demandante, que el reconocimiento de salarios caídos de los servidores públicos sólo procede cuando una norma de carácter legal así lo contempla, por lo que ante la carencia de la misma asegura que la resolución impugnada se expidió sin fundamento legal y debe ser revocada por la Sala Tercera.

Como normas infringidas por el acto impugnado, invoca los artículos 18 y 302 de la Constitución Política; y 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.



45

Acogida la demanda, se ordenó correrle traslado a la entidad acusada, con el propósito de darle cumplimiento al artículo 33 de la Ley 33 de 1946 por medio del cual se requiere un informe de conducta sobre su actuación. Por tanto, se procede a conocer los argumentos que expusiera el Director Encargado de la Caja de Seguro Social en aras de ahondar en la ilegalidad invocada.

III. INFORME DE CONDUCTA.

El Director de la Caja de Seguro Social Encargado, mediante escrito fechado 27 de junio de 2007, afirmó categóricamente que el pago de salarios caídos sólo procede cuando una ley formal expresamente lo dispone.

Este derecho del administrado, a su juicio únicamente puede reconocerse cuando una ley formal así lo dispone; razón por la cual ante la carencia de una que justifique la emisión de la Resolución No. 301-2003 D.G., la misma resulta contraria a derecho.

Finaliza su informe, afirmando que el Reglamento de la Caja de Seguro Social reviste de una jerarquía inferior a la Ley, por lo que al no estar contemplado el pago dentro de esta última, aquélla no puede aplicarse para reconocer el pago de salarios caídos a un funcionario que fue destituido y posteriormente reintegrado.

Previo estudio de la explicación otorgada por el Director Encargado



46

de la Caja de Seguro Social, se procede a examinar el criterio del colaborador de esta instancia.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, por medio de la Vista N° 742 de 4 de octubre de 2007, conceptúa que el pago de salarios caídos sólo puede ser reconocido en forma expresa por una norma con jerarquía de ley. Por tanto, como la Caja de Seguro Social, en su Ley Orgánica no contempla este beneficio, a través del acto acusado se ha vulnerado este ordenamiento jurídico.

Adiciona, que en procesos similares, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha manifestado que el pago de salarios caídos es procedente exclusivamente en los casos que la ley así lo señala de manera taxativa; por lo que la inexistencia de esta normativa, trae como consecuencia que la resolución impugnada resulte contraria a derecho. En este sentido, afirma que la Caja de Seguro Social no ha sido incorporada al régimen de carrera administrativa que regula la Ley 9 de 1994 y ante ello la prerrogativa reconocida en el acto demandado carece de fundamento legal y debe declararse su nulidad.

Analizadas las piezas procesales que integran la controversia sometida a consideración de la Sala, se procede a examinar los hechos que sustentan la pretensión del accionante a fin de adoptar un dictamen de fondo.



47

V. DECISIÓN DE LA SALA.

El señor Rubén Fernández fue destituido de la Caja de Seguro Social mediante Resolución N°0353-99 D.N.P. de 9 de febrero de 1999, por abandono de cargo. No obstante, ante la presentación en tiempo oportuno del recurso de reconsideración con apelación en subsidio, la Junta Directiva de esta entidad modificó la decisión de despido y sancionó al funcionario con suspensión de labores por el término de cinco (5) días, por ausentarse del puesto de trabajo sin autorización de la autoridad competente, a través de la Resolución N°18,183-99-J.D. de 11 de noviembre de 1999.

Entre la fecha que se hizo efectivo el despido y el reintegro del señor **FERNÁNDEZ** a su cargo como técnico superior de registros médicos y estadísticas de salud del sistema integrado de Salud-Darién, transcurrió un término de nueve (9) meses y veintiún (21) días. La falta de remuneración durante este período ocasionó que el afectado solicitara al Director de la Caja de Seguro Social el pago de salarios caídos.

Esta petición fue acogida favorablemente por quien administraba la mencionada entidad de seguridad social, arguyendo que el Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, en su artículo 47, reconoce el derecho a pago de salarios dejados de percibir por un funcionario desde su destitución hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro.



48

La decisión adoptada por la Dirección de la entidad demandada, es cuestionada por considerarse contraria a los artículos 18 y 302 de la Constitución Política de la República de Panamá; pues se asegura que ante la ausencia de una Ley formal que justifique el pago de salarios caídos, la administración vulnera el principio de legalidad al reconocer esta remuneración.

Habiéndose alegado como infringidas disposiciones de carácter constitucional, resulta oportuno señalarle al demandante que las violaciones endilgadas a este tipo de normas, exclusivamente, le compete al Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Por tanto, es imposible que la Sala Tercera entre a analizar los cargos de violación por supuesta infracción a los artículos 18 y 302 de la Constitución Nacional.

En torno al cargo de infracción que atañe al artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, referente al cumplimiento del debido proceso legal, cabe señalar que de manera reiterada esta Superioridad ha sostenido que **el pago de salarios caídos** a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, **sólo es viable jurídicamente cuando la propia Ley dispone.**

Este criterio, cuyo origen lo encontramos en el artículo 302 de la Constitución Nacional, fue reconocido por la Dirección de la Caja de Seguro Social; cuando en ejercicio de la facultad que le ha sido otorgada por Ley decide demandar la nulidad de la Resolución N°301-2003 D.G. de 15 de marzo de 2003, por estimar que fue emitida en su perjuicio y sin

49

sustento jurídico, ya que la Ley Orgánica que regula su funcionamiento, no ha contemplado el pago de salarios caídos.

Examinados los puntos anteriores, observa la Sala, que en efecto, tanto el fundamento de la demanda como las constancias de autos, reflejan que la expedición del acto impugnado se cimienta en una norma reglamentaria interna de la Caja de Seguro Social, que ostenta una jerarquía inferior a la Ley.

Ante esta realidad, una vez más reitera esta Corporación de Justicia que el pago de salarios caídos sólo puede reconocerse cuando una Ley formal así lo determina. A manera de ejemplo, citamos un extracto de dos resoluciones de este Tribunal en las que se explicó de manera detallada esta postura. Veamos.

Sentencia de 2 de febrero de 2009.

"...

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

50

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. "

Sentencia de 16 de diciembre de 2004.

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

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

La Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo



51

dispuesto en el artículo 297 de la Constitución Nacional, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley Formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de Leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa.

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

..."

Una vez evocado el criterio previamente planteado por la Sala, destacamos, que los funcionarios de la Caja de Seguro Social reintegrados a su cargo carecen de un texto legal que reconozca el derecho a pago de estos salarios. Por tanto, concluimos que la resolución acusada fue emitida en contravención al artículo 34 de la Ley

59

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, mas no reglamentaria como ocurrió al emitirse el acto impugnado.

La inobservancia de la mencionada disposición legal, se materializó al dictarse la orden contenida en la Resolución No.301-2003 de 10 de marzo de 2003, reconociendo el pago de salarios caídos a favor de Rubén Fernández, en ausencia de una ley que justificara tal actuación.

En virtud de lo expresado, este Tribunal considera que se ha comprobado la violación endilgada al artículo 34 de la Ley 38 de 2001 y, estima procedente acceder a la pretensión de la parte demandante.

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 Resolución N°301-2003 D.G. de 10 de marzo de 2003, expedida por el Director General de la Caja de Seguro, mediante la cual ordena pagar a Rubén Emilio Fernández García, los salarios dejados de percibir desde el momento de su destitución hasta la fecha de su reintegro.

NOTIFÍQUESE,


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO



Amara
ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO

Victor L. Benavides P.
VÍCTOR L. BENAVIDES P.
MAGISTRADO

CON SALVAMENTO DE VOTO

Katia Rosas
LCDA. KATIA ROSAS
SECRETARÍA DE LA SALA TERCERA



Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 25 DE Febrero
DE 2015 A LAS 9:00
DE LA mañana A Procurador de la
Administración
[Firma]
FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 625 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 20 de febrero de 2015

[Firma]
SECRETARIA

Entrada N° 192-07
Magistrado Ponente: Luis Ramón Fábrega.



DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 301-2003 D.G. de 10 de marzo de 2003, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social.

SALVAMENTO DE VOTO

Con el respeto que me caracteriza, procederé a detallar seguidamente las razones por las cuales disiento del criterio sostenido en este caso, por los Magistrados LUIS RAMÓN FÁBREGA y ABEL AUGUSTO ZAMORANO, quienes conforman el resto de la Sala Contencioso Administrativa, y por lo que en consecuencia, salvo mi voto.

La decisión del entonces Director General de la Caja de Seguro Social se fundamentó en lo establecido en el artículo 47 del Reglamento de Personal de la Caja de Seguro Social que establece que el servidor público reintegrado tendrá derecho a los salarios dejados de percibir desde su suspensión del cargo, hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro.

Si bien es cierto el artículo 34 de la Ley 38 de 2000 establece que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con apego al principio de estricta legalidad; desde mi punto de vista, el acto demandado no es ilegal en la medida que, ciertamente, el derecho a percibir los salarios dejados de percibir le asiste a Rubén Emilio Fernández García. Al reconsiderar su actuación, la Caja de Seguro Social reconoce no haber surtido el procedimiento establecido en las normas legales y reglamentarias que la rigen, cuando optó por modificar la medida disciplinaria de destitución previamente adoptada.

54

Existen pronunciamientos expedidos por esta Sala que conceden derechos, entre estos, los salarios dejados de percibir desde la destitución hasta el efectivo reintegro, con el sólo hecho de demostrar faltas al procedimiento disciplinario en la adopción de la más extrema de las medidas disciplinarias previstas en el ordenamiento que los rige. Esto es así, aún cuando la Ley no lo reconozca expresamente.

Por lo anotado, de manera respetuosa SALVO MI VOTO, respecto de lo resuelto por el resto de los Magistrados que conforman esta Sala, en relación a la Sentencia de fondo, la cual pone fin al presente proceso.

V. L. Benavides P.
VÍCTOR L. BENAVIDES P.
 MAGISTRADO



K. Rosas
KATIA ROSAS
 SECRETARIA DE LA
 SALA TERCERA

SECRETARÍA DE JUSTICIA
 SALA TERCERA
 ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINA.

Panamá, 29 de junio de 2015

DESTINO: *Gaceta Oficial de Panamá*

K. Rosas
 SECRETARIA