

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 017

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 4 de enero de 2023

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente 1036752022.

El Licenciado Irving Antonio Maxwell Camargo, actuando en nombre y representación de **Héctor Manuel De La Espada**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 226-2020-D.G. de 03 de febrero de 2020, emitida por el **Director General de la Caja de Seguro Social**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la sociedad actora señala como normas legales y reglamentarias vulneradas las siguientes:

A. El párrafo del **artículo 109 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social**, aprobado mediante la Resolución 35,888-2004 de 15 de junio de 2004, publicado en la Gaceta Oficial 25,106 de 2 de agosto de 2004, que se refiere, a que toda sanción disciplinaria será aplicada previa investigación, el análisis de las pruebas y la comprobación de la responsabilidad del servidor público, según lo dispuesto en el Reglamento Interno de Personal y en el Cuadro de Aplicación de Sanciones de la entidad (Cfr. foja 10 del expediente judicial); y,

B. Los **artículos 34, 36 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que establecen los principios que informan al procedimiento administrativo general, entre estos el debido proceso, objetividad y estricta legalidad; que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo; y que se incurre en el vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos, cuando se dictan con prescindencia u omisión de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso (Cfr. fojas 10-12 del expediente judicial).

III. Antecedentes del caso.

3.1 Cuestión Previa.

Este Despacho observa que el objeto de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, es que se declare nula, por ilegal, la Resolución 226-2020-D.G. de 03 de febrero de 2020, por medio de la cual el **Director General de la Caja de Seguro Social** resolvió lo siguiente:

“...

Destituir, a partir de la notificación de esta Resolución, al servidor público **HÉCTOR DE LA ESPADA**... con cargo de Investigador de Ingresos II, por, por (sic) adulterar los registros de las planillas iniciales (12633199, 14111432, 13566956, 14041868), y sus correspondientes planillas complementarias (18161469, 19521218, 18161835, 19521313, 18161928, 19521410, 18163676, 18160109, 14502838) las cuales generaron créditos a favor de la Empresa de Materiales Vista Bahía, S.DE R.L.

...” (Cfr. fojas 13-17 y reverso del expediente judicial).

Posteriormente, el apoderado judicial de **Héctor Manuel De La Espada**, dentro del término concedido por la Ley, presentó un recurso de apelación contra el acto acusado de ilegal, mismo que fue resuelto a través de la Resolución 55,640-2022-J.D. de 21 de julio de 2022, que confirmó aquel; decisión que le fue notificada el 10 de agosto de 2022 al abogado del demandante, agotándose así la vía gubernativa (Cfr. fojas 18 a 21 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 7 de octubre de 2022, el actor **Héctor Manuel De La Espada** ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto se declare nula, por ilegal, la resolución que lo destituye, y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que lo reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios que haya dejado de percibir hasta la fecha en que se haga efectiva su restitución (Cfr. fojas 2 y 3 del expediente judicial).

3.2. Argumentos del demandante.

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de **Héctor Manuel De La Espada**, indicó que la entidad demandada a través de la **Resolución 226-2020-D.G. de 03 de febrero de 2020**, infringió el artículo 109 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, y los artículos 34, 36 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, señalando lo que a seguidas se copia:

“...

Es artículo 109 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social ha sido violado de **FORMA DIRECTA POR OMISIÓN**, ya que se obvió por completo aplicar el debido proceso, realizar la investigación correspondiente de forma imparcial y objetiva, con pleno respeto de las garantías procesales del servidor público **HÉCTOR DE LA ESPADA**.

De conformidad al párrafo del artículo **109** del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, la aplicación de la sanción requiere de la debida comprobación de la falta, suscitándose dentro de la investigación efectuada toda serie de manipulaciones que terminaron por afectar al funcionario **HÉCTOR DE LA ESPADA**, además de que la sanción aplicada es extremadamente rigurosa y totalmente desproporcionada.

...

El Principio de Legalidad del Acto también ha sido obviado en este caso mediante la vulneración de la función garantizadora y sistematizadora de la norma, ya que se omitió aplicar los principios que permiten garantizar la efectiva y oportuna realización de la función administrativa, pero con apego al debido proceso legal y plena objetividad.

Todo esto en perjuicio del servidor público **HÉCTOR DE LA ESPADA**, con respecto del cual no ha quedado debidamente acreditado que el mismo haya incurrido en ninguna falta de la extrema gravedad con la que se intentó justificar su injusta **DESTITUCIÓN DEL CARGO**, máxime cuando no ha sido demostrado, de manera fehaciente y más allá de toda duda razonable, ningún tipo de perjuicio económico o institucional verificable, ni tampoco el supuesto beneficio con los hechos investigados.

...”(La negrita es de la cita) (Cfr. fojas 10-12 del expediente judicial).

IV. De la pretensión del actor y los descargos de esta Procuraduría en representación de los intereses de la entidad demandada.

Frente a los argumentos expuestos por el demandante, este Despacho procederá a analizar los cargos de infracción formulados en contra de la **Resolución 226-2020-D.G. de 03 de febrero de 2020**, advirtiendo que, al efectuar un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, puede concluirse que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por el actor con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Contrario a lo señalado por el accionante, esta Procuraduría observa que de acuerdo con el Informe de Investigación CPRH-PO-SA-I- 202-2019 fechado 22 de octubre de 2019, elaborado por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, tal como lo ordena el artículo 110 de su Estatuto Interno de Personal, **Héctor Manuel De La Espada** incumplió los deberes e infringió las prohibiciones que contempla el Reglamento Interno de Personal de esa institución; lo que quedó evidenciado de la siguiente manera, cito: *“Que los resultados de la presente investigación demuestran la responsabilidad que la atañe al servidor **HECTOR DE LA ESPADA**, por adular los*

registros de las planillas iniciales (12633199, 14111432, 13566956, 14041868) y sus correspondientes planillas complementarias (18161469, 19521218, 18161835, 19521313, 18161928, 19521410, 18163676, 18160109, y 14502838), las cuales generaron créditos a favor de la empresa Materiales Vista Bahía, S. DE R.L. por un monto de Seis Mil Seiscientos Setenta Balboas con 37/100 (B/.6,670.37), causando afectación económica a la Institución, además del incumplimiento de las normas, leyes y procedimientos establecidos y la ejecución incorrecta del trabajo...” (La negrita es de la cita) (Cfr. foja 16 reverso del expediente judicial).

En virtud del resultado arrojado por la investigación disciplinaria y después de surtidos todos los trámites establecidos para esta clase de procedimientos, se concluyó que **Héctor Manuel De La Espada** había incurrido en la infracción de los artículos 20 (numerales 1 y 6); 21 (numerales 20), y, el 116 (numeral 10) del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, en concordancia con lo señalado en el numeral 48 del Cuadro de Aplicación de Sanciones de ese texto reglamentario, todo lo cual aparece debidamente comprobado en el expediente, de ahí que una vez finalizada dicha investigación, la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la entidad demandada recomendó su destitución del cargo (Cfr. fojas 169 y 17 del expediente judicial).

Las disposiciones antes mencionadas, serán citadas para mejor referencia:

“Artículo 20: Son deberes y obligaciones de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, las siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y demás disposiciones de trabajo que se adopten.

...

6. Ejecutar el trabajo en forma correcta y honesta, con lo dedicación y diligencia que el cargo requiere y mantener al día las labores que la han sido encomendadas.

...”

“Artículo 21: Se prohíbe a los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, lo siguiente:

...

20. Falsificar, adulterar o presentar registros o documentos falsificados o adulterados, ya sean privados o públicos, que afecten los intereses de la Institución.

...”

“**Artículo 116:** Se decretará la destitución de un servidor público de la Caja Seguro Social, de forma directa, además de las contempladas en este reglamento:

...

10. Falsificar o adulterar registros o documentos ya sean privados o públicos para lo realización de cualquier trámite con la institución.

Que de acuerdo con el numeral 48, del Cuadro de Aplicación de Sanciones del referido instrumento normativo, conlleva a la destitución directa;

...”

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría es de opinión que, en el caso que se analiza, la Caja de Seguro Social dio fiel cumplimiento a las fases que establece la normativa legal y reglamentaria para estos tipos de procedimientos; y respetó en todo momento el derecho a defensa que tenía **Héctor Manuel De La Espada**, puesto que al efectuar el análisis de las constancias que reposan en el expediente judicial, se advierte que la resolución que se acusa de ilegal, se expidió luego de haber llevado a cabo la investigación de los hechos; la identificación de la persona responsable; exposición de los hechos que motivaron el inicio del procedimiento; la autoridad competente; las normas legales y reglamentarias que se consideran infringidas y la sanción definida por la ley; la decisión del proceso a través de la resolución motivada; los criterios para la imposición de sanciones; las notificaciones y los recursos que se podían interponer contra las decisiones de la entidad de seguridad social; circunstancias estas que claramente se desprenden del contenido de la **Resolución 226-2020-D.G. de 03 de febrero de 2020**, objeto de controversia (Cfr. 13- 17 y reverso del expediente judicial).

Por otra parte, en opinión de este Despacho, la institución se ciñó al procedimiento disciplinario contenido de los artículos 161 y 162 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, dentro del cual, como ya hemos visto, se realizó una investigación sumaria adelantada por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social; se le brindó al accionante la oportunidad de defensa y a ser representado por un asesor de su libre elección; y finalmente 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 las cuales el actor hizo uso efectivo, de ahí que el acto objeto de reparo se dio con estricto apego a la ley.

Podemos concluir entonces que, en el caso bajo análisis se cumplieron con los principios de legalidad y de racionalidad que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas, puesto que en el considerando de la resolución en estudio y en su acto confirmatorio, se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; por lo que mal puede alegar el accionante que el acto acusado deviene en ilegal.

4.1. Salarios caídos.

En cuanto a la pretensión que realiza el recurrente en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Héctor Manuel De La Espada**, sería necesario que estuviera instituido expresamente a través de una ley, lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), que en su parte pertinente dice así:

“...con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora..., esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en inveterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política 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 las 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, solo 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, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico.” (Lo resaltado es nuestro).

En abono de lo señalado en el extracto jurisprudencial antes transcrito, se infiere que, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de una

ley formal aplicable de manera directa al caso, que otorgue al funcionario público tal beneficio, por lo que solicitarle a la Sala Tercera que ordene a la Caja de Seguro Social tal pretensión, carece de su sustento jurídico y debe ser desestimada por el Tribunal.

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 226-2020-D.G. de 03 de febrero de 2020**, emitida por el **Director General de la Caja de Seguro Social**; y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones del actor.

V. Pruebas.

5.1. Pruebas de informe solicitadas por el actor.

Este Despacho **objeta las dos (2) pruebas de informe** propuestas por el demandante en su libelo, y que consisten en que el Tribunal le solicite a la Caja de Seguro Social la copia autenticada del Informe de Auditoría Interna DNA-PO-IE-07-2010 de 21 de febrero de 2019; y del Informe CPRH-PO-SA-I-N°0476-2020 de 6 de enero de 2020, ambas direcciones de la Caja de Seguro Social; toda vez que, si el actor pretendía incorporar las mismas al proceso previo a su desenlace, **debían ser peticionados por él ante la respectiva entidad de manera oportuna**, recurriendo para tal fin a la presentación de memoriales y/o solicitudes correspondientes. Al no hacerlo, **Héctor Manuel De La Espada, pretende trasladar a la Sala Tercera la carga de la prueba**; misma que debe ser asumida por ésta de acuerdo con lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial, que determina lo siguiente:

“**Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos** que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables...” (Lo resaltado es nuestro).

De la disposición señalada, resulta oportuno citar al autor panameño Heriberto Arauz, quien en una de sus obras destacó lo siguiente: ***“La carga de la prueba, más que un principio, es una regla o norma de conducta tanto para las partes como para el juez. Esta regla les indica a las partes cómo deben actuar para acreditar sus pretensiones. Para el juzgador, en cambio, le indica cómo debe fallar si quien debió aportar la prueba no lo hizo.*”**

Para él es una regla de juicio.” (ARAÚZ SÀNCHEZ, Heriberto. Introducción al Derecho Procesal, Panamá, Imprenta Articsa, 2019, Pág. 301).

Dentro de este contexto, estimamos pertinente destacar que mal puede pretender el actor, que sea el Juzgador quien logre subsanar su falta de diligencia en el proceso, **a sabiendas que le corresponde a la propia parte la carga de la prueba**, ya que, de incurrirse en ello, es decir, que la Alta Corporación de Justicia sea quien obtenga sus medios de convicción, se estaría atentando esencialmente contra el **Principio de Igualdad de las Partes** y, además, deja de manifiesto que se desconocería lo expuesto en el artículo 784 del Código Judicial.

En ese sentido, el Tribunal a través el **Auto de Pruebas 289 de treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintiuno (2021)**, indicó lo siguiente:

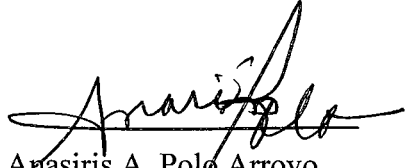
“**No se admiten** las pruebas de informe dirigidas a la Caja de Seguro Social y a la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas, descritas en los numerales 3 y 4 del literal B del escrito de pruebas de la actora (foja 96 del expediente judicial), habida cuenta que no ha comprobado la debida diligencia respecto de la obligación dispuesta en el artículo 784 del Código Judicial por lo que, de aceptarse la misma, se estaría trasladando al Tribunal la carga de la prueba.”

5.2. Se **aduce** como prueba documental de este Despacho la copia autenticada del expediente administrativo que reposa en la entidad demandada.

VI. Derecho. No se acepta el invocado por el recurrente.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaria General, Encargada