

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 062

Panamá, 22 de enero de 2018

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Carlos Ernesto Guevara Villar, actuando en nombre y representación de **Antonio Francisco Hernández**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota ADENL-DENRH-N-0887-2015 de 16 de julio de 2015, emitida por la **Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social**, su acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

Alegato de Conclusión.

Honorable 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a **Antonio Francisco Hernández** en lo que respecta a su pretensión dirigida fundamentalmente a lograr que se declare nula, por ilegal, la Nota ADENL-DENRH-N-0887-2015 de 16 de julio de 2015, emitida por la Caja de Seguro Social, mediante la cual no se accedió a la solicitud presentada por el recurrente, consistente en el pago de los salarios dejados de percibir desde su destitución hasta la fecha en que se hizo efectivo su reintegro (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial).

Tal como lo indicamos en la Vista 1176 de 19 de octubre de 2017, las constancias procesales demuestran que los hechos que originan este proceso judicial se inician cuando la Caja de Seguro Social, a través de la Resolución 2462-2012 S.D.G. de 26 de octubre de 2012, destituyó a **Antonio Francisco Hernández** del cargo de Médico General Institucional I que ejercía en los servicios médicos de la policlínica "Dr. Horacio Díaz Gómez" de Santiago (Cfr. fojas 28 y 29 del expediente judicial).

En tal sentido, señalamos que el recurrente interpuso el correspondiente recurso de apelación, el cual fue resuelto por la Junta Directiva de esa entidad mediante la Resolución 49,025-2015-J.D. de 24 de marzo de 2015; a través de la cual se revocó la orden contenida en el acto descrito en el párrafo anterior (Cfr. fojas 34 y 35 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el actor solicitó a la Caja de Seguro Social el pago de los salarios caídos, petición que fue resuelta mediante la Nota ADENL-DENRH-N-0887-2015 de 16 de julio de 2015, emitida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, en la que se le comunicaba que no era viable el pago de dicha prestación laboral; decisión que fue apelada por el accionante; no obstante dicha entidad, mediante la Resolución 50,994-2017-J.D de 16 de mayo de 2017, mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial).

En aquella oportunidad procesal, advertimos que el pago de los salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, **solo es viable jurídicamente cuando la propia ley lo dispone**; y, en tal sentido, si bien la Ley 9 de 1994, ordenada sistemáticamente a través del Texto Único de 29 de agosto de 2008, establece un marco regulatorio de la Carrera Administrativa; esto es, sienta las bases, determina su alcance, naturaleza, los criterios y los lineamientos generales de cómo deberá ser desarrollada, lo cierto es que no podemos perder de vista que la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, **no solo tiene un carácter especial, sino que es posterior a la Ley de Carrera Administrativa.**

En virtud de lo anterior, destacamos que **el pago de los salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, sólo procede jurídicamente cuando la propia ley lo dispone**; por ende, **hasta tanto la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la entidad demandada, no establezca dicha retribución salarial, no puede accederse a la petición de la accionante**, tal cual lo establece el principio de legalidad, sobre el cual deben enmarcarse las decisiones de todos los servidores públicos.

Finalmente, con respecto a la solicitud que hace **Antonio Francisco Hernández** respecto a los graves e irreparables daños y perjuicios ocasionados, esta Procuraduría reitera lo señalado en

nuestra contestación, en el sentido que la determinación de tales presupuestos **es un elemento característico propio de los procesos contencioso administrativos de indemnización o reparación directa y no de los de plena jurisdicción**, sin que pueda incluirse en esta última la reclamación de una compensación económica, por lo que tal pretensión debe ser desestimada por ese Tribunal.

#### **Actividad Probatoria.**

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar **la nula o escasa efectividad de los medios ensayados por el demandante** para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

Al respecto, la Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas número 427 de 7 de diciembre de 2017, por medio del cual **no admitió** los documentos **aducidos por el accionante y objetados por esta Procuraduría**, visibles a fojas 28 a 38 del expediente judicial, consistentes en la copia simple de la Resolución 2462-2012 S.D.G. de 26 de octubre de 2012, a través de la cual se destituye al actor; la copia simple de la Resolución 50,994-2017-J.D de 16 de mayo de 2017, mediante la cual se mantiene tal decisión; la copia simple de la Resolución 49,025 J.D. de 24 de marzo de 2015, que revocó la destitución del recurrente; y la copia simple del Auto 260 de 13 de agosto de 2013, emitido por el Juzgado Liquidador del Circuito de Veraguas, mediante el cual se sobresee provisionalmente las sumarias; por no cumplir con lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

Sin embargo, el Tribunal admitió a favor del demandante las copias autenticadas de la petición del actor fechada 1 de julio de 2015, mediante la cual solicita a la Caja de Seguro Social el pago de los salarios caídos; la copia autenticada del talonario de esa entidad, en el que se refleja el pago de la última quincena cobrada; las copias autenticadas del acto acusado y su confirmatorio; y la copia autenticada del recurso de apelación interpuesto por el prenombrado (Cfr. fojas 17-18, 19, 20-21, 22-26, 27 y 53 del expediente judicial).

Igualmente, se admitió la copia autenticada del expediente administrativo, aducido por la Procuraduría de la Administración (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

Así las cosas, en lo que respecta tanto de las pruebas admitidas a favor del recurrente como de la revisión del expediente administrativo, este Despacho observa que las mismas **no logran demostrar** que la Caja de Seguro Social, al emitir los actos acusados, hubiese infringido las normas que sustentan la acción de plena jurisdicción presentada por el accionante, razón por la cual no ha desvirtuado la presunción de legalidad de los mismos; ya que tal como ha sido explicado en reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera el pago de los salarios caídos sólo prosperará en caso que exista una norma con rango de ley formal **aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa.**

Así las cosas, conforme al principio de legalidad en materia administrativa, **no existe norma expresa dentro de la Ley 51 de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, que faculte el reconocimiento de salarios caídos**, por lo que mal podría endilgársele ilegalidad al actuar de dicha entidad, toda vez que **no le es dado pronunciarse en la concesión de una prerrogativa o derecho que no le ha sido facultado**; disposición legal que tal como indicamos en párrafos precedentes, **no solo tiene un carácter especial por aplicar directamente para los funcionarios de dicha institución de seguridad social, sino que es posterior a la Ley de Carrera Administrativa.**

En virtud de lo anterior, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del recurrente **no logró cumplir la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

"La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

'Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de

las normas que le son favorables... (el subrayado corresponde a la Sala).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: 'en las actuaciones administrativas se deben observar **los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores**'. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que '*la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor*'. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)..."' (La negrilla es nuestra).

En atención a las anteriores consideraciones, esta Procuraduría **reitera** a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Nota ADENL-DENRH-N-0887-2015 de 16 de julio de 2015**, emitida por la Caja de Seguro Social y, por tanto, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General