

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 467

Panamá, 05 de abril de 2023

Proceso contencioso  
administrativo de  
plena jurisdicción.

Alegatos de conclusión.

Expediente 214702020.

La Licenciada Belén Mezquita Nelson, actuando nombre y en representación de **Francisco Javier Moreno Villarreal**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió la **Caja de Seguro Social**, al no dar respuesta a la Nota presentada el 6 de noviembre de 2019, en el cual se solicitó el pago de sobresueldo o remuneración del cuarenta por ciento (40%) sobre el salario por laborar en zona apartada en la Provincia de Bocas del Toro, y para que se hagan otras declaraciones.

**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 **Francisco Javier Moreno Villarreal**, en lo que respecta a su pretensión.

#### **I. Antecedentes.**

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que la demanda contencioso administrativa en estudio está dirigida a lograr que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió la **Caja de Seguro Social**, al no dar respuesta a la petición presentada por **Francisco Javier Moreno Villarreal**, el 6 de noviembre de 2019, en donde solicita el pago de sobresueldo o remuneración del cuarenta por

ciento (40%), sobre el salario por laborar en zona apartada en la Provincia de Bocas del Toro (Cfr. fojas 48 y 49-60 del expediente judicial).

Como apuntamos en su momento, al sustentar su pretensión y los cargos de infracción endilgados, la abogada del accionante señaló, en lo medular, que la entidad demandada desconoció lo dispuesto en el **inciso 2 del Acuerdo de 21 de julio de 1983; artículo 47 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005; el artículo 3 del Código Civil; así como los artículos 29 y 36 de la Ley 135 de 30 de abril de 1943; y los artículos 35, 47 y 201 (numeral 37) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000;** al no dar respuesta a la solicitud de pago del sobresueldo o remuneración del cuarenta por ciento (40%) del salario por laborar en zona apartada, correspondiente al periodo comprendido del 15 de noviembre de 2001, hasta el 31 de diciembre de 2018; a pesar que las normas en referencia no excluían de dicha retribución al personal de enfermería que tuviera su domicilio en Bocas del Toro, como es del caso de su mandante; violando, a su juicio, lo pactado por las autoridades de salud en ese momento en beneficio del gremio (Cfr. fojas 11-20 del expediente judicial).

## **II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.**

Tal como señalamos en la **Vista Número 1414 de 8 de octubre de 2021**, contentiva de nuestra contestación de demanda, **en virtud del reclamo formulado por el actor, el 6 de noviembre de 2019, la entidad demandada realizó las gestiones tendientes a dar respuesta a la solicitud impetrada, de allí que, mediante nota fechada 16 de marzo de 2020, el Director Ejecutivo Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social se pronunció sobre la petición de pago retroactivo del cuarenta por ciento (40%) de sobresueldo por zona apartada 2001 al 2008**, tal como se corrobora en el informe explicativo de conducta remitido por la autoridad al Tribunal (Cfr. fojas 104-105 del expediente judicial).

En función de lo planteado, este Despacho observa que la **Caja de Seguro Social** atendió la petición desplegada por **Francisco Javier Moreno Villarreal**, el 6 de noviembre de 2019, ahora bien, consideramos importante llamar la atención del

Tribunal respecto al hecho resaltado por la propia institución en la nota fechada 16 de marzo de 2020, donde señala: *“...que en ocasiones anteriores, se ha brindado respuesta a esta reclamación, siendo la más reciente, la nota ADENAL-DENRH-HT-1798-19, rubricada por el entonces Director General, doctor Julio García Valarini, que señala, entre otras aclaraciones, que según la norma de ese entonces, no se reconoce zona apartada, a aquellos residentes del área. Con la publicación en Gaceta Oficial del 3 de enero de 2019, cambia la normativa y se reconoce el sobresueldo, a todo aquel colaborador que realice funciones sanitarias o de provisión de servicios de salud, con independencia de su residencia...”* (Cfr. foja 128 del expediente judicial).

Visto desde esta perspectiva, resulta importante destacar que **el 8 de abril de 2019, el accionante presentó ante el entonces Director General de la Caja de Seguro Social, una solicitud de reconocimiento y pago de sobresueldo del cuarenta por ciento (40%), sobre el salario por laborar en zona apartada de difícil acceso desde el 15 de noviembre de 2001;** petición que fue debidamente atendida y resuelta por la entidad demandada, tal como lo admite el accionante en el hecho segundo de su demanda (Cfr. fojas 5-6 y 35-42 del expediente judicial).

En este punto, es importante destacar que conforme lo expresado por la entidad en su informe explicativo de conducta, *“...consta en el expediente personal del funcionario Francisco Javier Moreno Villarreal,..., que al referido colaborador le fue reconocido el pago de sobre sueldo por 40% de Zona Apartada según Resolución N° 52,887-2018-J.D. publicada en la Gaceta Oficial No. 28687-A, Jueves 03 de enero de 2019...”*; así como *“...el reconocimiento del 40% en concepto de sobresueldo por Zona Apartada... tramitado mediante resuelto 370048-2029 (sic) con fecha de 03/01/2019 por un monto de B/.872.00 el cual devenga actualmente...”* (Cfr. foja 104 del expediente judicial).

De las evidencias anteriores, este Despacho aprovecha esta oportunidad procesal para poner de relieve el hecho que **el propio activador judicial expresa en**

su escrito de demanda que la entidad de seguridad social le dio respuesta a la primera petición promovida el 8 de abril de 2019, la cual fue formalizada mediante la Nota ADENL-DENRH-HT-1798-19, de 8 de julio de 2019, donde la autoridad le indica que, y cito: *“...no se podía reconocer los periodos desde su inicio de labores en la institución, toda vez que el mismo indicó en su solicitud de empleo que era residente en Almirante Provincia de Bocas del Toro y la legislación vigente en ese momento impedía este reconocimiento del área. Actualmente, según lo dispuesto en Resolución N°52,887-2018-J.D. promulgada en Gaceta Oficial del 03/01/2019, se reconoce este beneficio a los colaboradores del área de salud...”* (Cfr. fojas 104-107 del antecedente aportado por el actor con la demanda).

Siendo así las cosas, resulta claro que debido a su disconformidad con la respuesta brindada por la autoridad demandada en atención a la petición promovida el 8 de abril de 2019, el accionante, a través de su apoderada judicial, presentó el 6 de noviembre de 2019, una segunda solicitud ante la Caja de Seguro Social con el objeto que se hiciera efectivo el pago del sobresueldo del cuarenta por ciento (40%), sobre el salario por laborar en zona apartada de difícil acceso desde el 16 de noviembre de 2001, al 31 de diciembre de 2018, cuando en realidad correspondía que el recurrente presentara un recurso de reconsideración en contra de la Nota ADENL-DENRH-HT-1798-19, de 8 de julio de 2019, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación, la cual se hizo efectiva el 1 de agosto de 2019, para que la entidad modificara o aclarara la decisión proferida; no obstante, como el actor no ejerció los medios de impugnación en los términos prescritos en el artículo 168 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, pretende ahora activar la vía jurisdiccional, alegando la supuesta negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió la institución.

Resumiendo lo planteado, reiteramos que contrario a lo aducido por el recurrente, su situación se encuentra esclarecida jurídicamente, puesto que en atención a la petición formulada por **Francisco Javier Moreno Villarreal**, el 8 de

abril de 2019, la **Caja de Seguro Social** le dio respuesta a su solicitud de reconocimiento del cuarenta por ciento (40%), en concepto de sobresueldo por zona apartada, mediante la Nota No. ADENL-DENRH-HT-1798-19, de 8 de julio de 2019, a través de la cual se le informó que como resultado de la promulgación de la Resolución 52,887-2018-J.D. de 16 de octubre de 2018, ahora era posible reconocerle este beneficio económico a los colaboradores del área de salud, ya sean que residan o no en áreas de muy difícil y difícil acceso, de ahí que, la autoridad procedió a realizar el ajuste salarial al accionante, por medio del Resuelto 370048-2019, lo cual confirma lo que ya hemos expresado, en el sentido que el estatus administrativo del activador de la vía ya había sido previamente resuelto por la entidad demandada.

Finalmente, se advierte que **Francisco Javier Moreno Villarreal** pretende que el Tribunal declare que la presente causa ha operado la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que afirma, que supuestamente incurrió la **Caja de Seguro Social**, al no dar respuesta a la solicitud de pago de sobresueldo o remuneración del cuarenta por ciento (40%) sobre el salario por laborar en zona apartada en la Provincia de Bocas del Toro; sin embargo, no hay que perder de vista que en este caso la configuración de este fenómeno jurídico, más allá de permitirle al actor acceder al control jurisdiccional del Tribunal, no afectaría la decisión adoptada, por lo que solicitamos que esta pretensión sea desestimada.

### **III. Actividad probatoria.**

Respecto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la escasa efectividad de los medios ensayados por **Francisco Javier Moreno Villarreal**, para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

En efecto, la Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 534 de quince (15) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)**, por medio del cual admitió como

pruebas documentales presentadas por el accionante, las copias autenticadas del acto impugnado, así como su acto confirmatorio, entre otros documentos acompañados con la demanda; y asimismo, accedió a la prueba de informe dirigida a la Dirección General de la Caja de Seguro Social y a la Presidencia de la Asociación Nacional de Enfermeras de Panamá (ANEP), a fin que remitiera la documentación solicitada, de allí que este Despacho formalizó un recurso de apelación; sin embargo, conforme a los criterios expuestos en la **Resolución de dieciséis (16) de febrero de dos mil veintitrés (2023)**, el resto de los Magistrados que integran el Tribunal confirmaron la decisión proferida por el Sustanciador (Cfr. fojas 215-223 y 246-252 del expediente judicial).

Es importante tener presente que, por medio del Oficio 579 de 17 de marzo de 2023, esa Magistratura le solicitó a la **Caja de Seguro Social**, que remitiera la copia autenticada del expediente administrativo y del **Acuerdo de 21 de julio de 1983**, que guarda relación con el caso bajo análisis; asimismo, mediante el Oficio 580 de 17 de marzo de 2023, se le requirió a la Asociación Nacional de Enfermeras de Panamá (ANEP), que enviara copias auténticas de las notas aducidas por el activador judicial (Cfr. fojas 251-252 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la Asociación Nacional de Enfermeras de Panamá (ANEP) y la entidad demandada remitieron a la Secretaría de la Sala Tercera las pruebas de informe admitidas por el Tribunal, mediante la Nota ANEP 1691-23 de 29 de marzo de 2023, y la Nota fechada 29 de marzo de 2023 (Cfr. fojas 253-255 y 256-259 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor de **Francisco Javier Moreno Villarreal**, este Despacho es del criterio que los mismos carecen de validez y utilidad para probar la veracidad de sus alegaciones, en la medida que ha quedado evidenciado que el demandante presentó el 6 de noviembre de 2019, una nueva petición a fin de reactivar la vía administrativa, toda vez que le había precluido el término para impugnar la decisión emitida por la **Caja de Seguro**

**Social**, mediante la Nota ADENL-DENRH-HT-1798-19, de 8 de julio de 2019; en ese sentido, acude a la jurisdicción contenciosa administrativa alegando la supuesta negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió la institución al no atender su solicitud que, como anotamos anteriormente, ya fue debidamente atendida a través de la nota fechada 16 de marzo de 2020 (Cfr. foja 128 del expediente judicial).

Dicho de otro modo, **el demandante no ha presentado prueba idónea que desvirtúe los hechos acreditados por la entidad demandada en sede gubernativa**, en tal sentido, resulta claro que con la segunda petición el accionante aspira a dar vida jurídica a un proceso que ya fue ventilado, para lo cual recurre al argumento de la supuesta negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió la entidad demandada al no atender su solicitud presentada el 6 de noviembre de 2019; sin embargo, la realidad es que el actor pretendía con este nuevo reclamo reactivar la vía gubernativa, con la pretensión ulterior de acudir a esta jurisdicción, demandando una actuación que no consiste en el acto originario de negativa a su derecho subjetivo que alega le fue conculcado.

Las reflexiones anteriores nos permiten colegir, sin lugar a dudas, que en el negocio jurídico bajo examen, **la actividad probatoria del accionante no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado por éste en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar los correspondientes medios de convicción a fin de acreditar los argumentos de hechos y de Derecho alegados en el libelo.**

A título ilustrativo, la Sala Tercera en la **Resolución de trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**, señaló en torno a este tema lo siguiente:

**“De las normas supra citadas se colige, sin mayor reparo, que en el caso bajo estudio no se ha dado ninguna de las infracciones alegadas por la actora, más aun si obvió aportar**

al proceso cualquier medio de convicción que sirviera para desvirtuar el contenido de los actos administrativos impugnados, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial...

Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de 'presunción de legalidad' de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

'La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. **La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierde el orden jurídico.'** (DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266).

Como quiera que la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debe aportar al proceso las pruebas de los hechos que alega y, como en el presente caso..., no logró acreditar la supuesta violación de los principio de estricta legalidad y del debido proceso legal.

..." (Lo resaltado es nuestro).

Del precedente jurisprudencial antes citado, se infiere que **las partes son las que deben probar las consideraciones que le sean favorables, por tal motivo, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que demanda; situación que no se cumple en el caso bajo examen,**




pues la evidencia que reposa dentro del infolio resulta insuficiente para poder acreditar los argumentos en los que se fundamenta el recurrente.

En virtud de los planteamientos antes expuestos, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; por motivo el cual, **esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL**, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió la **Caja de Seguro Social**, al no dar respuesta a la solicitud presentada el 6 de noviembre de 2019 y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del actor.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**