

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1414

Panamá, 8 de octubre de 2021

**Proceso contencioso  
administrativo de  
plena jurisdicción.**

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.

**Contestación  
de la demanda.**

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

Acudo ante el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: "*La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...*", 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.

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

La apoderada judicial del recurrente manifiesta que la negativa tácita, por silencio administrativo, en que supuestamente incurrió la entidad demandada, infringe las siguientes disposiciones:

**A. El inciso 2 del Acuerdo de 21 de julio de 1983**, por medio del cual el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y la Asociación Nacional de Enfermeras de Panamá suscriben un arreglo a través del cual las entidades públicas se comprometen, entre otras cosas, a iniciar el pago del cuarenta por ciento (40%) del sueldo para el personal de enfermería que labora en el área de Bocas del Toro y que actualmente reciben el veinte por ciento (20%), adicional al sueldo base, a partir del 1 de abril de 1983, y para el resto del personal de enfermería que presta servicios en las otras áreas de difícil acceso a partir del 1 de agosto de 1983 (Cfr. fojas 11-15 del expediente judicial).

**B. El artículo 47 de la Ley N°51 de 27 de diciembre de 2005**, que estipula, entre otras cosas, que el Sistema de Administración de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social se desarrollará con sujeción al Texto Constitucional, la referida Ley, a las disposiciones legales especiales, a la Ley de Carrera Administrativa y a los acuerdos vigentes (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial y páginas 33 y 34 de la Gaceta Oficial No.25453 de 28 de diciembre de 2005).

**C. El artículo 3 del Código Civil**, que preceptúa que las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial y la Gaceta Oficial N°2404 de 22 de agosto de 1916).

D. Los **artículos 29 y 36 de la Ley 135 de 30 de abril de 1943**, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, contenidos en el Capítulo I, que fue derogado por el artículo 206 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General (Cfr. foja 19 del expediente judicial y página 60 de la Gaceta Oficial N°24109 de 2 de agosto de 2000).

E. Los **artículos 35, 47 y 201 (numeral 37) de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000**, las cuales, en su orden, señalan el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas por las entidades públicas al momento de proferir sus decisiones y celebrar o adoptar sus actos; que prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución; y que define la desviación de poder como aquel acto administrativo dictado con apariencia de estar ceñido a derecho, pero que se ha adoptado por motivos o para fines distintos a los señalados en la ley (Cfr. fojas 19-20 del expediente judicial y páginas 10, 13, 14 y 52 de la Gaceta Oficial N°24109 de 2 de agosto de 2000).

### **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

De la lectura del expediente de marras, se desprende 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).

Según las constancias procesales, **Francisco Javier Moreno Villarreal**, oriundo de la Provincia de Los Santos, se trasladó a la Provincia de Chiriquí a estudiar enfermería, lugar donde fija su residencia desde el mes de octubre de 1995. A fin de

aplicar a una de las plazas dentro de la **Caja de Seguro Social**, el recurrente alega que viajó a Almirante, Bocas del Toro; y que por desconocimiento, incurre en el error de indicar como lugar de vivienda el domicilio de un familiar. Agrega que inició labores en la entidad demandada el 15 de noviembre de 2001, y que desde entonces no se le reconoce el cuarenta por ciento (40%) de zona apartada, siendo que el Acuerdo de 21 de julio de 1983, se encontraba vigente al momento en que se dio su nombramiento (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Manifiesta el accionante que, el 8 de abril de 2019, presentó ante el Director General de la **Caja de Seguro Social** una solicitud de reconocimiento de sobresueldo o remuneración del cuarenta por ciento (40%) retroactivo, a partir del 15 de noviembre de 2001, hasta el 31 de diciembre de 2018; sin embargo, alega que la entidad demandada sólo le reconoció dicha retribución desde el 3 de enero de 2019 (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Debido a su inconformidad con la decisión adoptada por la entidad de seguridad social, el 6 de noviembre de 2019, el demandante presentó una solicitud del pago retroactivo del cuarenta por ciento (40%) sobre el salario, por laborar en zona apartada; sin embargo, aduce que dentro del expediente administrativo que reposa en los archivos de la Dirección Nacional de Recursos Humanos de la **Caja de Seguro Social** no consta que se haya proferido decisión alguna a la fecha (Cfr. fojas 6 y 10 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, la abogada del accionante manifiesta que la institución de seguridad social ha vulnerado el **inciso 2 del Acuerdo de 21 de julio de 1993**, toda vez que la **Caja de Seguro Social** se ha negado a 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. Afirma, que si bien **Francisco Javier Moreno Villarreal** no tenía su domicilio en la Provincia de Bocas del Toro,

pues sólo pernoctaba en dicha región por razones de trabajo; lo cierto es que el precitado acuerdo no excluía de dicha retribución al personal de enfermería que tuviera su domicilio en dicha zona del país, como indebidamente lo ha interpretado la entidad demandada, violando, a su juicio, lo pactado por las autoridades de salud en ese momento en beneficio del gremio (Cfr. fojas 11-15 del expediente judicial).

En ese mismo marco, arguye que la **Caja de Seguro Social** infringió el **artículo 47 de la Ley N°51 de 27 de diciembre de 2005**, que en su último párrafo estipula que el Sistema de Administración de Recursos Humanos se desarrollará con sujeción al Estatuto Fundamental, las leyes y los acuerdos vigentes, por lo que, al no reconocerle a **Francisco Javier Moreno Villarreal** el pago adeudado conforme lo establecido en el **inciso 2 del Acuerdo de 21 de julio de 1993**, la entidad demandada incurre en un incumplimiento respecto a lo suscrito por la Administración Pública con el gremio de enfermeras, el cual tiene plena vigencia (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

Al mismo tiempo, la abogada del recurrente sostiene que al tenor de lo dispuesto en el **artículo 3 del Código Civil**, el sobresueldo del cuarenta por ciento (40%) por trabajar en área apartada, es un derecho adquirido que su mandante obtuvo desde el momento en que fue contratado por la **Caja de Seguro Social** como personal de enfermería en la Provincia de Bocas del Toro, de allí que, la entidad demandada no puede desconocer los dieciséis (16) años de servicio de su representado y oponerse a reconocerle dicha prerrogativa (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

Igualmente, el accionante indica que 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, infringió los **artículos 29 y 36 de la Ley N°135 de 30 de abril de 1943**, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; sin embargo, como apuntamos previamente, el Capítulo I contentivo de dichas disposiciones, fue derogado por la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, por consiguiente,

estos cargos de ilegalidad no resultan procedentes, en la medida que ni siquiera estaban vigentes al momento en que se dieron los hechos (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

En último término, esgrime que la entidad demandada ha transgredido los **artículos 35, 47 y 201 (numeral 37)** de la Ley de Procedimiento Administrativo General, toda vez que el Acuerdo de 21 de julio de 1983, no precisaba que se demostrara la residencia del personal de enfermería en un lugar diferente a la Provincia de Bocas del Toro, por ende, **Francisco Javier Moreno Villarreal** tenía derecho al reconocimiento del sobresueldo desde el momento en que fue nombrado, habida cuenta que los desplazamientos hacia su lugar de trabajo resultaban onerosos y en perjuicio de su patrimonio, y a pesar de ello, el accionante nunca faltó a sus obligaciones laborales (Cfr. fojas 19-20 del expediente judicial).

Así las cosas, y luego de analizar las constancias que reposan en autos y los planteamientos expuestos por la apoderada judicial de **Francisco Javier Moreno Villarreal**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto impugnado, **este Despacho no comparte los argumentos expuestos por el recurrente**, por las razones que se expresan a continuación.

Dentro del expediente de marras, consta que **en virtud del reclamo formulado por el accionante, el 6 de noviembre de 2019, la entidad demandada realizó las gestiones tendientes a dar respuesta a la solicitud impetrada, de allí que, mediante una 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 a la Secretaría de la Sala Tercera, donde se señala lo que a seguidas se copia:

**“En lo referente a si ha recaído o no decisión con relación a la solicitud de 6 de noviembre de 2019, formulada por la Licenciada Belén Mezquita en representación del señor FRANCISCO JAVIER MORENO VILLARREAL, que solicita el pago del sobresueldo del cuarenta por ciento (40%) sobre el salario**

por laborar en zona apartada del 15 de noviembre de 2001 al 31 de diciembre de 2019, **tenemos a bien informarle que a la misma se le dio respuesta mediante escrito de 16 de marzo de 2020**, tal como consta en copia del referido escrito que se adjunta con la presente.” (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 104-105 del expediente judicial).

Visto lo anterior, y distinto a los señalamientos expresados por el actor, cuando indica que la entidad demandada ha denegado dar respuesta a la reclamación presentada, 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, que trascribimos a continuación:

“Al evaluar el expediente de personal, a fin de atender su solicitud, observamos 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.

Los elementos o medios de prueba que ha presentado, no varían la situación planteada, por lo que esta Administración no puede acceder favorablemente a la petición.” (Cfr. foja 128 del expediente judicial).

Precisamente, en el marco de lo antes enunciado, este Despacho al realizar un atento examen de las constancias procesales que obran dentro del expediente, advierte 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).

De hecho, dicha actuación se corrobora en el informe explicativo de conducta emitido por la entidad demandada, en donde expone lo siguiente:

En primer lugar, conviene dejar anotado que en la Sección de Archivos Generales de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, **consta en el expediente personal del funcionario Francisco Javier Moreno Villarreal, Cédula 7-700-1472, Posición 1-04-07-0-00077, 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.**

De igual manera en documento denominado Historial de Empleado, inserto en el mismo expediente y en escrito ICYS-AP-1364-2019 de 4 de julio de 2019, suscrito por la Jefa de Acciones de Personal con V°B° de la jefa del Departamento de Ingresos, Cambios y Separaciones **consta el reconocimiento del 40% en concepto de sobresueldo por Zona Apartada a nombre del Colaborador Francisco Moreno tramitado mediante resuelto 370048-2029 (sic) con fecha de 03/01/2019 por un monto de B/.872.00 el cual devenga actualmente.**

...” (Énfasis suplido) (Cfr. foja 104 del expediente judicial).

Así las cosas, resulta evidente el hecho que el propio activador judicial, en el libelo de su demanda expresa que la entidad de seguridad social le dio respuesta a la primera petición promovida por el actor el 8 de abril de 2019, la cual fue formalizada mediante la Nota No.ADENL-DENRH-HT-1798-19, de 8 de julio de 2019, donde la autoridad indica lo que a seguidas se copia:

**“De acuerdo a los antecedentes que reposan en el expediente 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.**

En base a lo señalado en la precitada resolución, se tramita mediante resuelto 370048-2019, el respectivo reconocimiento con fecha del 3 de enero de 2019, por un monto de B/.872.00 el cual devenga actualmente.” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 104-107 del expediente de antecedentes aportado por el actor con la demanda).



En líneas generales, 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 No.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 N°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.

Queremos con ello significar 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 No. 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).

Siendo así las cosas, 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.

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 N° 52,887-2018-J.D. de 16 de octubre de 2018, en la Gaceta Oficial No. 28687-A de 3 de enero de 2019, 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.

Por otra parte, se advierte que **Francisco Javier Moreno Villarreal** pretende que el Tribunal declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de 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; por lo que luego de transcurridos dos (2) meses contados a partir de la interposición del mencionado medio de impugnación, procedió a presentar al Tribunal la demanda contencioso administrativa bajo estudio (Cfr. fojas 2-24 del expediente judicial).

Sin embargo, no hay que perder de vista que en este caso la configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, más allá de permitirle al accionante acceder al control jurisdiccional del Tribunal, no afectaría la decisión adoptada, por lo que solicitamos que esta pretensión también sea desestimada.

En el marco de lo expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente 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.

#### **IV. Pruebas.**

**A.** Se **objeta** la admisión de las pruebas documentales incorporadas a fojas 28, 34, 45-47, 65, 70, 72, 76-77, 78, 79 del expediente judicial; ya que constituyen copias simples que han sido aportadas contrario al texto del artículo 833 del Código Judicial.

**B.** Asimismo, **objetamos** los medios probatorios aportados por el actor, visibles a fojas 27 y 30 del expediente judicial, pues constituyen documentos públicos que ni siquiera tienen un sello oficial de la autoridad que lo emitió, por consiguiente, no se ajustan a lo preceptuado en el artículo 833 del Código Judicial.

**C.** Este Despacho se **opone** a la admisión de las pruebas documentales visibles de fojas 31-32 del expediente judicial, pues se evidencia que el sello deja constancia que, luego de haber hecho el cotejo correspondiente, el documento es una fiel copia de la copia, no de una copia autenticada, ni de un original, lo cual resulta refutable y contradice lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.

**D.** Se **objeta** la admisión de la prueba aportada por el demandante a foja 87 del expediente judicial, por haberse presentado sin cumplir con el requisito de autenticidad exigido en los artículos 833 y 857 del Código Judicial, en concordancia con los

artículos 45 y 48 de la Ley N°51 de 22 de julio de 2008, sobre los requisitos de validez que debe cumplir un documento electrónico.

E. Nos **oponemos** a la admisión de los medios probatorios, visibles a fojas 92, 93 y 94 del expediente judicial, puesto que observamos que la información aportada consiste en documentos públicos; no obstante, fueron autenticados por Notario Público; razón por la cual incumplen con el artículo 833 del Código Judicial.

F. Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal e incorporado al presente proceso, se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

V. **Derecho.** No se acepta el invocado por el accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**



Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**



María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaría General**

Expediente 214702020