

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 213

Panamá, 26 de febrero de 2018

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

El Licenciado Justino Camacho, actuando en representación de **Rosaura Barragán** solicita que se declare nula, por ilegal, la **negativa tácita del Ministerio de Salud**, al no dar respuesta a la solicitud promovida el 3 de febrero de 2017, para que se ejecuten las clasificaciones, reclasificaciones, escalafones, sobresueldos y demás emolumentos dejados de percibir y 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 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 la actora en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

I. Antecedentes.

Según las constancias procesales, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, del Ministerio de Salud, ante la solicitud realizada el 3 de febrero de 2017, por parte del apoderado judicial de la demandante, para que se ejecuten administrativamente, las clasificaciones, reclasificaciones, escalafones, cambios de categorías y demás pagos de emolumentos (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

El 12 de abril de ese mismo año, el peticionario presentó ante la mencionada entidad ministerial un escrito en el cual requería que se le informara del estado en que se encontraba el expediente de la petición realizada sin obtener respuesta alguna (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 1 de junio de 2017, Rosaura Barragán, representada judicialmente por el Licenciado Justino Camacho, presentó ante esa Sala la demanda contencioso administrativa que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 2-19 del expediente judicial).

II. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista 1309 de 15 de noviembre de 2017**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observa que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por la actora con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En efecto, tal como lo dijimos al contestar la acción en estudio, los argumentos presentados por el apoderado judicial de la actora giran en torno a que manifiesta que su representada quedó en una situación de lesividad e indefensión a sus intereses, tomando en cuenta que a pesar que el Comité Técnico de Registros Médicos y Estadística de Salud le había manifestado reconocer su reclasificación como Técnica Superior, la entidad demandada incumplió con su propio mandato (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

De igual manera, también señala la actora que la Ley 13 de 23 de agosto de 1984, (vigente al momento de su solicitud), mediante la cual se establece y reglamenta la Carrera de Registros Médicos, derogada mediante Ley 41 de 30 de junio de 2009, que instituye y regula la Carrera de Registros y Estadísticas de Salud, le reconoce el carácter de obligatoriedad a las decisiones adoptadas por el Comité Técnico de Registros Médicos y

Estadística en materia de clasificaciones, reclasificaciones, otorgamientos de licencias y demás facultades señaladas en el referido artículo (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

De igual manera, señala la actora haber demostrado a plenitud y de manera irrefutable, mediante la presentación de crédito y demás pruebas ante el Comité Técnico de Registros Médicos y Estadística en Salud, que cumplía con los requisitos establecidos en la ley y que el Comité en mención, consideró como equivalente el año universitario como Técnica en Métodos Estadísticos, el realizado en la Universidad de Panamá (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

Debido a la íntima relación que se observa entre los cargos de violación formulados ante la solicitud realizada el 3 de febrero de 2017, esta Procuraduría procederá a dar contestación a los mismos de manera conjunta.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por el accionante, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Salud certificó por medio de la Directora de esa Institución, lo siguiente:

“... ”

1. La señora **ROSAURA BARRAGÁN**, ha solicitado el derecho en cuestión, en administraciones anteriores, y esta entidad ha dado respuesta a la misma.

2. Mediante Nota calendada 6 de junio de 2013, la señora BARRAGAN solicitó efectuar la supuesta reclasificación que tiene el Ministerio de Salud, pendiente con la misma, desde el año 1972, en el ‘Nivel Técnico Superior’ del Escalafón de Registros Médicos y Estadísticos de Salud. En atención a lo solicitado por la funcionaria, **la Dirección de Recursos Humanos, dio respuesta mediante Nota No. DRH/DCRP-283-2013 de 25 de septiembre de 2013**. Es importante mencionar que esta respuesta fue emitida, tomando en consideración la opinión de Dirección de Asesoría legal, la cual fue expresada a través de la Nota No. 1749/DAL de 30 de agosto de 2013...” (Cfr. foja 78 del expediente judicial) (La negrita es nuestra).

En relación con lo anterior, consideramos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en la **Nota DRH-AL-242-2017 de 14 de junio de 2017**, por la cual se le comunica al apoderado de la demandante en respuesta a la solicitud presentada por ésta, lo siguiente:

“... ”

La Licda. Jackeline Santos, Jefa de Clasificación del puesto de la Dirección de Recursos Humanos, en su momento, remitió la Nota No. DRH/DCRP-283-2013 de 25 de septiembre de 2013, dirigida a la señora Rosaura Barragán. A través de la referida nota, le fue informado a la funcionaria, el criterio legal de su caso, el cual fuere vertido por la Dirección de Asesoría Legal de esta entidad, mediante Nota No. 1749/DAL de 30 de agosto de 2013. A la Sra. Barragán le fue comunicado lo siguiente:

‘Mediante Nota No. 1749/DAL de 30 de agosto de 2013, la Dirección de Asesoría Legal emitió su criterio de la siguiente manera:

1. La aspiración de la señora Rosaura Barragán de una reclasificación a un Nivel Superior, no procede puesto que la ley 13 de 23 de agosto de 1984, reglamentada por la Resolución 1 de 11 de noviembre de 1985 era de carácter transitorio y por una sola vez, y en su momento, la Señora Barragán no cumplía con los requisitos estipulados por dicha Ley.

2. Por otro lado la Ley 13 de 23 de agosto de 1984, establece y reglamenta la Carrera de Registros Médicos y el Título Universitario de la señora Barragán es Licenciatura en Comercio con Especialización en Contabilidad, aunado a esto expedido una fecha posterior a la promulgación de la referida ley.

Por lo anterior expuesto, tenemos a bien señalar que su solicitud de reclasificación como Técnico en Registros Médicos y Estadísticas de Salud Nivel Superior, en base a la Ley 13 de 23 de agosto de 1984 y la Resolución No. 1 de 11 de noviembre de 1985, **no procede por las razones antes señaladas.** (La negrita es de la entidad demandada)

En virtud de lo anterior, esta dirección es del criterio, que la reclasificación actual de la funcionaria Rosaura Barragán, como ‘Auxiliar en Registros Médicos y Estadísticos de Salud’, constituye un acto administrativo que se encuentra en firme, y además goza de la presunción de legalidad, establecida en el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 (Sobre el procedimiento Administrativo General).

...” (Cfr. foja 79-80 y 82 del expediente judicial).

Todo lo anterior permite destacar que a la actora no le asistía el derecho que reclamaba, de ahí lo improcedente de su solicitud.

También vale la pena indicar que, con anterioridad en el año 2013 la actora había formulado ante el Ministerio de Salud una solicitud similar a la que ocupa nuestra atención,

en aquella oportunidad dicha entidad también rechazó la solicitud hecha (Cfr. foja 82 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, se advierte que la actora también pretende que el referido Tribunal declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que alega incurrió la institución al no contestarle en tiempo oportuno de la solicitud realizada el 3 de febrero de 2017, para que se ejecuten administrativamente, las clasificaciones, reclasificaciones, escalafones, cambios de categorías y demás pagos de emolumentos, razón por la que procedió a presentar ante el Tribunal la demanda contencioso administrativa bajo estudio.

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 a la accionante acceder al control jurisdiccional del Tribunal, no afectaría la decisión adoptada, por lo que solicitamos que esta pretensión también sea desestimada.

III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **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.

En tal sentido, se observa que a través del **Auto de Pruebas 2 de 2 de enero de 2018**, se admitieron como pruebas los siguientes documentos: el poder otorgado por la señora Rosaura Barragán; original con sello de recibido del Ministerio de Salud de la solicitud de reconocimiento de clasificaciones, reclasificaciones, escalafones y salarios de fecha 3 de febrero de 2017; original con sello de recibido del memorial dirigido al Ministro de Salud, con fecha de 12 de abril de 2017; original con sello de recibido del escrito para certificar documentos recibido por el Ministerio de Salud con fecha de 19 de mayo de 2017; poder otorgado al licenciado Justino Antonio Camacho con sello de recibido; memorial recibido el 19 de mayo de 2017, por el Comité Técnico de Estadístico de Salud,

en la que solicita certificación de documentación; memorial recibido el 25 de junio de 2017, por el Comité Técnico de Estadísticas de Salud en donde se reitera la solicitud de certificación de documentos de fecha 19 de mayo de 2017; la nota fecha el 27 de julio de 2017, del Comité Técnico de Estadísticas de Salud; la licencia para practicar la profesión de Registros Médicos y Estadísticas de Salud, otorgado por el Comité Técnico de la asociación Panameña de Estadísticos de Salud; el memorial fechado el 16 de septiembre de 1988, suscrito por el Comité Técnico de Estadísticos de Salud; la licencia expedida a nombre de **Rosaura Alejandra Barragán** para practicar la profesión de Técnico Superior, Registros Médicos y Estadísticos de Salud; el memorial con fecha de 23 de octubre de 2002 dirigido al Consejo Técnico de la Asamblea Panameña de Estadística de Panamá; la Nota de 22 de enero de 2004, del Comité Técnico de Estadísticos de Salud, en la que señala su consideración para ser clasificada como Técnico Superior de Registro Médico y Estadística de Salud y la Nota DRH-AL-242-2017 de 14 de junio de 2017 del Ministerio de Salud, por la cual se informa la no procedencia de la reclasificación (Cfr. fojas 1, 20 a 46, 110 a 120 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió la prueba de Informe aducida por la Procuraduría de la Administración, consistente en la **copia autenticada del expediente administrativo** que guarda relación al presente negocio jurídico, misma que fue solicitada a través del Oficio 107 de 18 de enero de 2018 por la Sala Tercera, que ha sido remitido al tiempo de elaboración de este escrito (Cfr. foja 125 del expediente judicial)

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expedientes, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por Rosaura Alejandra Barragán en sustento de su pretensión**, de ahí que este Despacho estima que la demandante no asumió en forma adecuada **la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión.**

Lo anterior cobra sustento y se corrobora, luego del análisis del expediente administrativo, remitido a la Sala Tercera por la entidad demandada, del cual se desprende, con meridiana claridad, tal como lo hemos referido en líneas anteriores, la Nota No. DRH/DCRP-283-2013 de 25 de septiembre de 2013, y la Nota No. 1749/DAL de 30 de agosto de 2013, a través de las cuales el **Ministerio de Salud, había dado respuesta previa y oportuna a la solicitud de la demandante respecto a las clasificaciones, reclasificaciones, cambios de categorías y demás pagos de emolumentos, en tal sentido, no se puede configurar y menos probar el silencio administrativo, respecto a una petición sobre la cual la entidad demandada sí dio respuesta oportuna, precisa y clara.**

Dentro del contexto que antecede, cabe aclarar que el silencio administrativo es un fenómeno jurídico al cual la ley le otorga el efecto procesal de hacer viable una acción ante lo contencioso-administrativo, cuando la Administración **no responde** a los recursos que ante ella presenta un particular que considera que se le ha agraviado un derecho subjetivo.

Esto es afín a la definición contenida en el numeral 104 del artículo 201, de la Ley 38 de 2000, que contiene el glosario, y que dice así:

"104. Silencio administrativo. Medio de agotar la vía administrativa o gubernativa, **que consiste en el hecho de que la administración no contesta**, en el término de dos meses, contado a partir de su presentación, la petición presentada o el recurso interpuesto por el particular. De esta manera, se entiende que la administración ha negado la petición o recurso respectivo, y que queda abierta la vía jurisdiccional de los contencioso-administrativo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que si el interesado lo decide, interponga el correspondiente recurso de plena jurisdicción con el propósito de que le restablezca su derecho subjetivo, supuestamente violado."

En concordancia con la norma transcrita, la Ley 38 de 2000, en sus artículo 156 y 157, contenidos en el Título X De la Terminación del Proceso, también hace referencia al silencio administrativo, y al entendimiento de la denegación **presunta cuando no haya respuesta en las peticiones realizadas por un particular**, a efectos de presentar los recursos administrativos o jurisdiccionales procedentes y al entendimiento positivo de la respuesta a lo solicitado, cuando así se establezca por disposición expresa de este.

Se deduce entonces, que **sí se dio respuesta a la solicitud presentada por la actora al Ministerio de Salud, y en tal sentido queda claro que Rosaura Alejandra Barragán no probó la negativa tácita por silencio administrativo, puesto que la misma nunca se configuró.**

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en fallo de 16 de octubre de 1996, alude a lo anotado señalando lo siguiente:

"El hecho de que la administración no se haya pronunciado en tiempo oportuno sobre el recurso de reconsideración interpuesto, no da lugar a que se piense que se han violado las garantías procesales administrativas en virtud de que dentro de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, específicamente, en su artículo 36, existe la figura conocida como silencio administrativo. Este fenómeno jurídico precisamente, tiene la función de suplir la omisión por parte del funcionario administrativo de no pronunciarse sobre los recursos interpuestos, y, por otro lado, da lugar a trasladar la controversia a la vía jurisdiccional (contencioso administrativa) por parte del administrado para la revisión judicial del acto administrativo."

De lo precedente, se observa que no hubo una omisión de las normas que se estiman vulneradas por la negativa tácita por silencio administrativo, ya que el Ministerio de Salud sí dio respuesta a la solicitud y en tal sentido, **la recurrente no ha podido demostrar los hechos plasmados en sus argumentos**, al respecto esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia de 30 de diciembre de 2011, señaló 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...** Adicional a ello, consta en el expediente, **que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, 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 esta 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 debe 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 Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que tiene que la actora cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por **Rosaura Alejandra Barragán**; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la negativa tácita por silencio administrativo del Ministerio de Salud, ante la solicitud realizada el 3 de febrero de 2017, para que se ejecuten administrativamente, las clasificaciones, reclasificaciones, escalafones, cambios de categorías y demás pagos de emolumentos.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro

Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 403-17