

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1643

Panamá, 4 de octubre de 2022

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 488432022.

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Marcia Cubilla Morales**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió la **Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia**, al no dar respuesta a la solicitud del 14 de enero de 2022, correspondiente al pago de salarios vencidos o dejados de percibir, vacaciones, décimo tercer mes y demás beneficios, 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 el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 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 que da origen al caso que nos ocupa, 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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

**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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El apoderado judicial de la recurrente, manifiesta que se han infringido las siguientes normas jurídicas:

A. De la **Ley 14 de 23 de enero de 2009**, que crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, la siguiente disposición:

**-Artículo 20 (numeral 9)**, que establece las funciones del Director o Directora de la entidad, de entre las cuales están las de nombrar, promover, sancionar y destituir al recurso humano de la institución, de acuerdo la con la legislación y el reglamento vigente (Cfr. fojas 9 a 10 del expediente judicial).

B. Del **Texto Único de la Ley 9 de 1994**, ordenado por la Ley 23 de 2017, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, las siguientes disposiciones, en este orden:

**-Artículo 137**, el cual señala que el servidor público reintegrado tendrá derecho a los salarios dejados de percibir desde su separación del cargo o desde su destitución y hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

**-Artículo 138 (numeral 4)**, el cual expresa que los servidores públicos tendrán derecho a recibir remuneración (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

**-Artículo 96**, el cual dispone que todo servidor público tendrá derecho a descanso anual remunerado, y que éste se calculará a razón de treinta días por cada once meses continuos de trabajo (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

C. Del **Código Administrativo**, la siguiente norma:

**-Artículo 632**, el cual dispone que cuando se comunique al poder ejecutivo la suspensión de un empleado por motivo criminal, se acompañará copia del auto en que se decreta la suspensión (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

D. De la **Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que regula el procedimiento administrativo en general, la siguiente disposición:

**-Artículo 34**, el cual señala que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

### III. Breves antecedentes del caso.

De las constancias que reposan en autos, se observa que la **Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia**, mediante la Resolución 1 de 22 de febrero de 2018, resolvió separar del cargo a tres (3) funcionarios, de entre los cuales se encontraba la hoy demandante **Marcia Cubilla Morales**, toda vez que estos servidores públicos laboraban en el Departamento de Tesorería de la entidad, durante el periodo de tiempo en que fueron sustraídos nueve (9) cheques, causándole una lesión patrimonial a la institución por una suma aproximada de ciento cuarenta y cinco mil balboas (B/.145,000.00) (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

Sobre este escenario, mediante la Resolución 018/2018 del 27 de febrero de 2018 la recurrente es separada provisionalmente del cargo por razón del inicio de las investigaciones judiciales y administrativas de rigor; siendo así que a través del Resuelto de Personal 102 del 30 de agosto de 2019 emitido por la entidad acusada, se deja sin efecto el nombramiento de **Marcia Cubilla Morales**, disponiéndose el pago de sus prestaciones y concediéndosele el término para la presentación del recurso de reconsideración, el cual una vez interpuesto, fue resuelto por la entidad confirmándose en todas sus partes el acto originario, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 40 y 41 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la parte actora alega que, debido a su destitución, la entidad le adeuda cierta cantidad de dinero en concepto de salarios vencido o dejados de percibir, y en ese sentido, manifiesta haber presentado el 14 de enero de 2022 una solicitud dirigida a la Directora General de la **Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia**, en la que requería que se le hicieran efectivas dichas prestaciones (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Es así que, de acuerdo al criterio del apoderado judicial de la demandante, la **Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia** no ha dado respuesta a la solicitud presentada, motivo por el cual el 16 de mayo de 2022, interpuso la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, en la que expresa lo siguiente:

“

...

1) Que es **NULA POR ILEGAL** la **NEGATIVA TÁCITA** de la **SOLICITUD** que promovió la señora **MARCIA CUBILLA MORALES**,

mujer, mayor de edad, panameña, portadora de la cédula de identidad personal No.4-153-806, el día **catorce (14) de enero de 2022**, ante la **DIRECCIÓN GENERAL** de la **SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA (SENNIAF)**, para que le fuera pagada lo siguiente: a) los **SALARIOS VENCIDOS O DEJADOS DE PERCIBIR** que corren desde el día catorce (14) de marzo de 2018, fecha en que fue separada provisionalmente del cargo y funciones que desempeñaba en la SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA (SENNIAF), mediante la Resolución Administrativa No. 018/2028 proferida por la DIRECTORA GENERAL de esta entidad, el 27 de febrero de 2018, aduciendo la existencia de Investigación Penal incoada por Agencia del Ministerio Público, relacionada con la supuesta confección irregular de cheques, y hasta el día treinta (30) de agosto de 2019, fecha en que fue injustamente destituida, mediante Resuelto de Personal No. 102 de esa misma fecha, dictado igualmente, por la DIRECTORA GENERAL de esta entidad de esa fecha, Lic. SARA RODRIGUEZ; b) el importe de las **VACACIONES, DÉCIMO TERCER MES y cualquier otro beneficio que se generen de los SALARIOS VENCIDOS O DEJADOS DE PERCIBIR** descrita en el literal anterior; en virtud de la institución jurídica del **SILENCIO ADMINISTRATIVO, SILENCIO ADMINISTRATIVO**, generado debido a que transcurrieron más de dos (2) meses desde la fecha en que fue presentada dicha solicitud, el día **catorce (14) de enero de 2022**, sin que la DIRECCIÓN GENERAL de la de la SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA (SENNIAF), se hubiese pronunciado o resuelto la SOLICITUD mencionada.

2) Que se ordena a la SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA (SENNIAF), a PAGARLE a la señora MARCIA CUBILLA MORALES, mujer, mayor de edad, panameña, portadora de la cédula de identidad personal No.4-153-806, el importe de los SALARIOS VENCIDOS O DEJADOS DE PERCIBIR y que debía haber devengado o que corren desde el día catorce (14) de marzo de 2018 hasta el día treinta (30) de agosto de 2019, por razón de la Suspensión o Separación del cargo que ascienden a la suma de DIEZ MIL DOSCIENTOS BALBOAS (B/.10,200.00); b) el importe de las VACACIONES, DÉCIMO TERCER MES y cualquier otro beneficio que se generen del monto de los SALARIOS VENCIDOS O DEJADOS DE PERCIBIR descritos.

..." (El resaltado corresponde a la fuente citada) (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

#### **IV. Argumentos de la parte actora.**

El apoderado judicial de la demandante, al referirse a la transgresión del artículo 20 (numeral 9) de la Ley 14 de 23 de enero de 2009, manifiesta que la Directora General de la entidad acusada le niega tácitamente el pago de los sueldos a que su representada tiene derecho, generados a consecuencia de una medida de suspensión o separación de su cargo (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

Respecto a la vulneración de los artículos 137, 138 (numeral 4) y 96 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, ordenado por la Ley 23 de 2017, el apoderado especial de la recurrente expresa que con el acto administrativo generado por el silencio administrativo, se le niega a su mandante el derecho a percibir los salarios que transcurren desde su injusta separación del cargo; que a pesar de tener su representada derecho a percibir su sueldo completo, la autoridad nominadora procedió a negarlos durante el periodo en que ilegalmente fue separada o suspendida; y que al no accederse al pago desde la suspensión hasta la terminación laboral, la institución incurre en una omisión arbitraria contraria a derecho (Cfr. fojas 10 a 12 del expediente judicial).

En cuanto a la violación del artículo 632 del Código Administrativo, alega el letrado que la entidad demandada no basó la suspensión o separación del cargo bajo ninguna decisión jurisdiccional o providencia del Ministerio Público, y por el contrario se fundamentó en una decisión arbitraria (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Finalmente, al referirse a la vulneración del artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, señala que en virtud de la función administrativa que ostenta la institución demandada, estaba obligada a reconocer el derecho subjetivo del cual es titular su representada, en el sentido de percibir los salarios y sus prestaciones (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

#### **V. Descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

Previo al análisis de todas las constancias procesales que obran dentro del expediente, este Despacho estima necesario delimitar el contexto jurídico sobre el cual se evalúa la causa en controversia, toda vez que la acción en estudio, surge a raíz de un derecho de petición ejercido por la hoy demandante en la vía administrativa, la cual, según afirma le fue vulnerado, toda vez que, bajo su perspectiva, no recibió respuesta alguna de la solicitud presentada el 14 de enero de 2022 a la **Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia**, razón por la cual, pretende que el Tribunal declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo en que supuestamente incurrió la entidad demandada (Cfr. fojas 17 a 20 del expediente judicial).

En el marco de lo antes expuesto, es oportuno señalar que el silencio administrativo

negativo, viene a constituir una ficción legal, la cual no es más que la presunción de la negativa de la administración por el hecho de no haber resuelto una Petición.

En ese hilo conductor de ideas, tal ficción jurídica debe ser entendida como la ausencia de la manifestación expresa de la Administración Pública, con consecuencias desestimatorias en cuanto a lo solicitado; y en tal sentido, esta figura, tal como lo señala el profesor Danós Ordoñez, opera como una *"técnica destinada a garantizar que el particular no quede desprotegido o privado de toda garantía judicial frente a la Administración muchas veces renuente a pronunciarse precisamente para evitar el control de sus decisiones"* (DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. "El silencio administrativo como técnica de garantía del particular frente a la inactividad formal de la Administración". En: *Ius et Veritas*. Año VII, número 13. Revista editada por estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, noviembre de 1996, (pág 227).

En ese mismo panorama, cabe señalar que, para el Tribunal Constitucional Español, el silencio administrativo es valorado como un privilegio del administrado, y sobre la materia, ha precisado en diversas sentencias que *"el silencio administrativo constituye un privilegio del administrado ante la Administración, para protegerlo ante la eventual mora de esta en resolver su petición. Se trata de una presunción en beneficio del particular únicamente, pues quien incumple el deber de resolver no debe beneficiarse de su propio incumplimiento"* (Sentencia 0815-2004-AA/TC del 25 de junio de 2004, Caso Núñez Cabrerías, fundamento jurídico Nro. 2. También en SSTC Nro. 4077-2004-AA/TC del 21 de junio del 2005, Caso Gularte Unyén, fundamento jurídico número 1).

Ante el escenario expuesto, la aplicación del Silencio Administrativo busca esencialmente, la limitación de la posible arbitrariedad o abuso que se pueda observar en distintos agentes de la administración pública, frente a una petición de los administrados; no obstante, tal situación de acuerdo a las piezas procesales que obran dentro del expediente, bajo ninguna circunstancia se ha podido configurar con el actuar administrativo de la institución acusada, toda vez que **en atención al escrito presentado por el apoderado judicial de Marcia Cubilla Morales el 14 de enero de 2022, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, a través de la Nota 066-2022/DG/SENNIAF con fecha del 20 de enero de 2022, es decir, a escasos cuatro (4) días de**

haberse presentado la petición, si dio respuesta a la solicitud de la parte actora, indicándose

lo que a seguidas se anota:

“

...

Me dirijo ante usted, en atención a Solicitud de los Salarios Dejadados de Percibir desde la fecha en que fue separada de su cargo por investigación Penal hasta el momento de la terminación de la relación que mantuvo con la entidad la Señora **Marcia Cubilla Morales**.

En atención a la solicitud realizado (sic) por el Lic. **Augusto Alfredo Berrocal Berrocal**, apoderado de la señora **Marcia Cubilla Morales**, en el cual aduce una destitución injustificada y salarios dejados de percibir, Por lo anterior expuesto esta Secretaría considera lo siguiente:

**Que se rechaza de plano su Solicitud de los Salarios Dejadados de Percibir desde la fecha en que fue separada de su cargo por investigación Penal hasta el momento de la terminación de la relación la Señora Marcia Cubilla Morales, sustentados en el Art.200 del título 12 de la Ley 38 del 2000.**

...” (El resaltado y subrayado es del Despacho) (Cfr. foja 29 del expediente judicial)

Por otra parte, este Despacho debe acentuar además que, de acuerdo al informe de conducta remitido al Tribunal por parte de la entidad demandada, ésta hace referencia al pago de las prestaciones laborales que ahora solicita la recurrente, señalando lo siguiente:

“

...

7. Con respecto a las prestaciones laboradas correspondientes a la ex colaboradora MARCIA CUBILLA MORALES, **la Oficina Institucional de Recursos Humanos nos informó a través del Memorando 162 OIRH/SENNIAF/2022, que a la misma se le pagaron sus vacaciones proporcionales vencidas del periodo laboral comprendido entre el 21 de junio de 2017 al 12 de marzo de 2018 a través de la planilla adicional CONTAB/2019/8134006081.**

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

Respecto a lo anterior, **aunado a que la entidad sí respondió el escrito presentado por la demandante el 14 de enero de 2022, de igual manera hizo efectivo el pago de todas las prestaciones laborales a que tenía derecho Marcia Cubilla Morales; siendo así que mal pudiera alegar ésta que la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, por una parte, no dio respuesta alguna a su petición, y mucho menos desconocer que les fueron**

**pagadas las sumas de dinero a las cuales estrictamente tenía derecho, por razón del periodo de tiempo que laboró en la entidad acusada.**

La Sala Tercera, al decidir sobre una causa que guarda relación a la figura del silencio administrativo negativo, mediante la Sentencia de 19 de agosto de 2015, manifestó lo siguiente:

**"...Antes de que la Sala concluya la presente Sentencia, dentro de la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente ha incurrido la Autoridad Aeronáutica Civil, al no dar respuesta a una solicitud de pago presentada el 3 de julio de 2012, se hace inexcusable una Reflexión Jurídica respecto del tema objeto que hoy debatimos, habida cuenta que, como la Máxima Corporación de Justicia que representamos, la sociedad merece y espera que nuestros pronunciamientos aparte de ser en estricto derecho, conlleven intrínsecamente un contenido transparente, equilibrado, objetivo y de justicia social cuando así sea necesario.**

El compromiso y la responsabilidad del Estado frente a sus obligaciones adquiridas en el buen ejercicio de administrar eficazmente la cosa pública, y cuidarlo como un buen Padre de familia es la tónica que marca y caracteriza el fiel cumplimiento de una exitosa Nación.

**Así las cosas, dentro de la trayectoria escrita por el Procurador de la Administración en su Vista 327 de 16 de julio de 2014, pudimos advertir un comportamiento constante y objetivo en reconocer, que la administración de la Autoridad Aeronáutica Civil, nunca negó la existencia contractual adquirida para con la sociedad AG & J International, S.A., cuando indicó que: 'Por tales razones, indica la entidad demandada que una vez culminaran dichas investigaciones procedería a examinar la solicitud de pago presentada por la contratista y si ésta estuviera debidamente sustentada en la documentación requerida, se cancelaría la suma a que hubiera lugar'.**

Si la actual administración de la Autoridad Aeronáutica Civil, considera, advierte y así se dan cuenta, de la existencia formal de cualquier compromiso contractual-económico respecto de la sociedad AG & J International, S.A, pendiente por pagar a la fecha, le exhortamos en el mejor interés de las partes, honrarlo y aplaudimos esa gestión honesta, eficaz, legítima y transparente en el ejercicio de una buena administración como debe ser en todo Estado de Derecho.

No obstante lo anterior, en esta ocasión la Sala termina ahora señalando que, en base a las normas analizadas y todos los planteamientos jurídicos desarrollados de manera prolija, que no le asiste la razón al demandante, pues el mismo ha errado en los planteamientos esbozados en su demanda contencioso administrativa, bajo el supuesto argumento de la negativa tácita, por silencio administrativo.

...

Por estas razones, no hay otra alternativa que desestimar los

argumentos planteados por el licenciado EDGARDO IVÁN SANTAMARÍA ARAÚZ en representación de la sociedad AG & J Internacional, S.A., para que se declare nula por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que ha incurrido la Autoridad Aeronáutica Civil, al no dar respuesta a una solicitud de pago presentada el 3 de julio de 2012, y que se hagan otras declaraciones

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió la Autoridad de Aeronáutica civil, y NIEGA las demás pretensiones.**" (Lo resaltado es nuestro)

Bajo el amparo de las constancias procesales que obran dentro del expediente de marras, así como de los presupuestos doctrinarios y jurisprudenciales referidos en los párrafos que anteceden, somos de la opinión que la **Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia**, ha actuado conforme a Derecho, y en tal sentido, los cargos de infracción que guardan relación con el artículo 20 (numeral 9) de la Ley 14 de 23 de enero de 2009; los artículos 137, 138 (numeral 4) y 96 del Texto Único de la Ley 9 de 1994; el artículo 632 del Código Administrativo; así como el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, **deben ser desestimados por el Tribunal.**

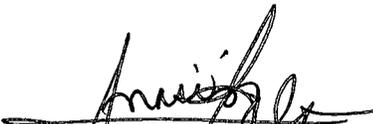
Por todo lo anterior, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió la **Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia**, al no responder el escrito presentado el 14 de enero de 2022 por el apoderado judicial de **Marcia Cubilla Morales**; y, en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones de la demandante.

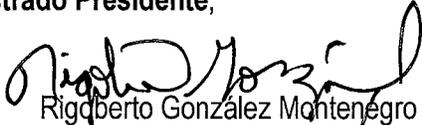
#### VI. Pruebas.

Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

#### VII. Derecho. No se acepta el invocado por la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Anasiris A. Polo Arroyo  
Secretaría General, Encargada

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración