



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 4 de diciembre de 2018

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Indemnización.**

El Licenciado **Constantino Núñez López**, actuando en su propio nombre y representación, solicita se condene al Estado Panameño, por conducto de la **Caja de Seguro Social**, al pago de la suma de ciento setenta y nueve mil ciento cuarenta y dos balboas con cincuenta y tres centésimos (B/.179,142.53), en concepto de indemnización por los supuestos daños y perjuicios ocasionados.

**Contestación de la demanda.**

**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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de indemnización descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

1. No es un hecho; por tanto, se niega.
2. No es un hecho; por tanto, se niega.
  - 2.1. No es un hecho; por tanto, se niega.
  - 2.2. No es un hecho; por tanto, se niega.
  - 2.3. No es un hecho; por tanto, se niega.
  - 2.4. No es un hecho; por tanto, se niega.
  - 2.5. No es un hecho; por tanto, se niega.
  - 2.6. No es un hecho; por tanto, se niega.
  - 2.7. No es un hecho; por tanto, se niega.
3. No es un hecho; por tanto, se niega.

4. No es un hecho; por tanto, se niega.

5. No es un hecho; por tanto, se niega.

6. No es un hecho; por tanto, se niega.

7. No es un hecho; por tanto, se niega.

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

El apoderado judicial del recurrente considera infringidas las siguientes disposiciones:

1. **Los artículos 47, 65, 107, 147 y 166 de la Ley 38 de 2000**, los cuales, en su orden, señalan, respectivamente que prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución; sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, cualquier persona debe denunciar, ante cualquier entidad pública, la comisión de hechos que afecten o lesionen el interés público, o la realización de actos ilícitos cuyo conocimiento corresponda a aquella, sin que el denunciante se encuentre obligado a comprobar los hechos denunciados; en los procesos administrativos es viable la presentación de incidentes para plantear cuestiones accesorias al proceso principal, siempre que medien los presupuestos o requisitos señalados en la presente Ley; además de las pruebas pedidas, y sin perjuicio de lo dispuesto en otras disposiciones de esta Ley, el funcionario de primera instancia deberá ordenar la práctica de todas aquellas pruebas que estime conducentes o procedentes, para verificar las afirmaciones de las partes y la autenticidad y exactitud de cualquier documento público o privado en el proceso; se establecen los siguientes recursos en la vía gubernativa, que podrán ser utilizados en los supuestos previstos en esta Ley: 1. El de reconsideración, ante el funcionario administrativo de la primera o única instancia, para que se aclare, modifique, revoque o anule la resolución (Cfr. fojas 6, 8 y 9 del expediente judicial);

2. **El artículo 23 del Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004**, Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central; **igualdad de trato**. El servidor público no debe realizar actos

discriminatorios en su relación con el público o con los demás agentes de la Administración. Debe otorgar a todas las personas igualdad de trato en igualdad de situaciones. Se entiende que existe igualdad de situaciones cuando no median diferencias que, de acuerdo con las normas vigentes, deben considerarse para establecer una prelación. Este principio se aplica también a las relaciones que el servidor mantenga con sus subordinados (Cfr. foja 6 del expediente judicial);

**3. Los artículos 99 y 109 parágrafo de reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social**, que señala el régimen disciplinario tiene por objeto asegurar el cumplimiento de la legalidad, moralidad, imparcialidad, responsabilidad, cooperación y ejecución eficiente de los servicios de la Caja de Seguro Social; igualmente señala que toda sanción disciplinaria será aplicada previa investigación, el análisis de las pruebas y la comprobación de la responsabilidad del servidor público (Cfr. foja 7 del expediente judicial);

**4. Los artículos 8 (numeral 1) y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley 15 de 28 de octubre de 1977)**, que señala las garantías judiciales, el derecho a la indemnización, la protección de la honra y de la dignidad de igual manera como protección judicial, toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención (Cfr. foja 8, 11 y 12 del expediente judicial);

**5. Los artículos 1644, 1644-A y 1645 del Código Civil**, aprobado mediante la Ley 2 de 22 de agosto de 1916 que, de manera respectiva, establecen el que por acción u omisión causa daño a otro interviniendo culpa y negligencia, está obligado a reparar el daño causado; las definiciones de daño moral y material; y la responsabilidad que le compete al Estado por las acciones de sus funcionarios (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

---

**III. Antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

Según las constancias procesales, **Constantino Núñez López** laboraba desde el 26 de septiembre de 2000, en el cargo de Abogado III en la Dirección Ejecutiva Nacional Legal con funciones actualmente en la Dirección Nacional de Auditoría, el cual fue cesado mediante la Resolución 018-2017-D.G. de 18 de enero de 2017 (Cfr. fojas 14 a 16 del expediente judicial).

El citado acto administrativo fue recurrido en apelación y revocado mediante la Resolución 52,332-2017-J.D. de 19 de diciembre de 2017, expedida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 17 y 18 del expediente judicial).

Posteriormente, el contenido de dicho acto administrativo fue debidamente notificado al señor **Constantino Núñez López**, el día 4 de enero de 2018, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, la Caja de Seguro Social, en acatamiento de la anterior resolución mencionada, revocó la destitución aplicada al ex servidor público **Constantino Núñez López** al acreditarse en el infolio que durante la fase de investigación se produjo la excepción de caducidad de la instancia de acuerdo al artículo 101-A del Reglamento Interno de Personal; y se le reintegró al cargo que ocupaba (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Producto de la decisión anterior, el recurrente, **Constantino Núñez López**, por conducto de su apoderado judicial, interpuso una demanda contencioso administrativa de indemnización sobre la base del numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial que se refiere de las indemnizaciones por razón de la responsabilidad del Estado, y de las restantes entidades públicas, en virtud de daños o perjuicios que originen las infracciones en que incurra en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya proferido el acto administrativo impugnado (Cfr. fojas 2 y 3 del expediente judicial).

---

Al respecto, el actor fundamenta su demanda en la supuesta infracción de los artículos 47, 65, 107, 147 y 166 de la Ley 38 de 2000, el artículo 23 del Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004, por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, los artículos 99 y 109 parágrafo de reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, los artículos 8 (numeral 1) y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley 15 de 28 de octubre de 1977), y los artículos 1644, 1644-A y 1645 del Código Civil (Cfr. fojas 6 a 12 del expediente judicial).

Por lo anterior expuesto, y tomando en cuenta que las **normas antes indicadas guardan relación, analizaremos los cargos en forma conjunta**; así partiremos señalando que la **causa de pedir**; es decir, el agravio aducido por **Constantino Núñez López**, conforme lo expone en su demanda, se deriva del hecho que la Resolución 018-2017-D.G. de 18 de enero de 2017, emitida por la Caja de Seguro Social, que lo sancionó con el despido, le acarreó daños materiales y morales (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

El demandante señala con la finalidad de exponer los cargos de infracción de las normas en referencia, **que la conducta culposa emana de la expedición de la Resolución 018-2017-D.G. de 18 de enero de 2017**, emitida por la Caja de Seguro Social, mediante la cual se le aplicó una sanción disciplinaria por la cual se le destituyó del cargo que tenía en la institución, medida que fue adoptada por un servidor público en ejercicio de sus funciones; decisión que, con posterioridad, **fue revisada por la entidad a raíz del recurso de apelación presentado por el recurrente, sin pronunciamiento alguno por parte de la institución sobre el resarcimiento de los perjuicios causados** (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Del examen de los cargos de infracción antes indicados podemos colegir que los **supuestos** perjuicios reclamados por el demandante se **derivaron de los actos violatorios u arbitrarios causados como resultado de daño material y moral, como consecuencia del procedimiento administrativo disciplinario injusto e ilegal del cual señala fue objeto** ; sustento fáctico que se confirma cuando revisamos el punto denominado lo que se demanda, en los cuales el apoderado judicial del recurrente manifestó lo siguiente:

“...

5-. Como consecuencia de lo anterior, pido que se declare que el **ESTADO PANAMEÑO-CAJA DE SEGURO SOCIAL**, está obligado a indemnizar y pagar al demandante como resarcimiento del daño material directo y moral producido por **LA ADMINISTRACIÓN**, la suma de **B/.179,142.53**, o en su defecto, la que resulte de una mejor tasación pericial, desglosada como sigue:

**4.1. Daño material directo:** Total B/.29,142.53

4.1.1. Ingresos dejados de percibir durante el periodo que va del día 18 de enero de 2017 hasta el día 4 de enero de 2018, en concepto de salarios a razón de B/.1,959.61 mensuales: son 11 meses (B/.21,555.71), con 17 días (B/.1,130.53); lo cual asciende a la suma de: B/.22,686.24.

4.1.2. Décimo Tercer Mes correspondiente a abril, agosto y diciembre de 2017: B/.510.12.

4.1.3. Bono de producción anual: B/.350.00 (Resolución 50548-2016 J.D. de 06 de octubre de 2016).

4.1.4. Aportes al Sistema de Ahorros y Capitalización (SIACAP), periodo 18 de enero de 2017 hasta el día 4 de enero de 2018, sobre la base de 2% mensual del salario recibido (Ley 8 de 1997): Parte del Trabajador: B/.450.75. Parte Empleador EL ESTADO-CSS B/.67.61.

4.1.5. El rendimiento trimestral del Sistema de Ahorros y Capitalización (SIACAP), periodo 18 de enero de 2017 hasta el día 4 de enero de 2018. Se aportará certificación oportunamente.

4.1.6. Cuotas del Régimen de Seguridad Social (Ley 51 de 2005 y Reglamento General de Ingresos). PARTE DEL TRABAJADOR: B/.2,197.19 corresponde al 9.75% del salario del periodo baja reclamo. PARTE DEL EMPLEADOR: B/.2,880.62. Corresponde al 12.25% del salario del periodo baja reclamo.

**4.2. Daño moral:** Para fijar el quantum de tal afectación, necesariamente debemos considerar el factor que constituye el haberse utilizado la estructura administrativa de la Dirección Ejecutiva Nacional Legal y la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, es decir, funcionarios y recursos del ESTADO PANAMEÑO, para someterse a un proceso administrativo disciplinario viciado, con dolo y mala fe procesal. Salvo mejor estimación lo fijamos en B/.150,000.00.

...” (Cfr. fojas 2 y 3 del expediente judicial).

Una vez expuesto el fundamento del reclamo solicitado por el demandante, este Despacho considera que el mismo debe ser desestimado a la luz de lo que a continuación procederemos a explicar.

Para una mejor aproximación de nuestro criterio veamos el contenido del numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial:

“**Artículo 97:** A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

...

**9. De las indemnizaciones por razón de la responsabilidad del Estado, y de las restantes entidades públicas, en virtud de daños o perjuicios que originen las infracciones en que incurra en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya proferido el acto administrativo impugnado.**

...” (Lo resaltado es de esta Procuraduría).

Como quiera que en el caso en cuestión se trata de establecer la responsabilidad del Estado panameño, frente a la **medida tomada por la entidad como parte de un proceso disciplinario que se le realizó producto de una falta grave cometida por el funcionario**, consideramos oportuno advertir que la entidad mediante la **Resolución 52,332-2017-J.D. de 19 de diciembre de 2017**, resolvió revocar la destitución aplicada al ex servidor público, **en vista que se comprobó el incumplimiento reiterado de las normas establecidas en los artículos 20 y 21 del Reglamento Interno de Personal, al acreditarse en el infolio que durante la fase de investigación se produjo la excepción de caducidad de la instancia**, lo que trajo como consecuencia de ello el reintegro inmediato del accionante al cargo que desempeñaba al momento en que se hizo efectiva su destitución o en su defecto, a otro cargo de igual jerarquía y salario de acuerdo con la estructura de la institución, cabe destacar que **en dicha resolución la institución no se pronunció sobre el pago de salarios caídos** (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Debemos señalar, en primer término, que el actor presenta la demanda de indemnización bajo análisis a efectos que la Sala Tercera condene al Estado panameño por conducto de la Caja de Seguro Social, por lo daños y perjuicios (daño material y moral), ocasionados a **Constantino Núñez López**.

A. **Artículo 1644 del Código Civil**, modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 43 de 13 de marzo de 1925, señala:

**“Artículo 1644.** El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado.

Si la acción u omisión fuere imputable a dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable por los perjuicios causados.”

En consecuencia, observamos que el **daño** reclamado por el apoderado judicial del demandante **se sustenta en una pretensión que no es atendible a la luz de nuestra legislación y jurisprudencia.**

En este punto, cobra relevancia precisar que la responsabilidad que se le exige al Estado tiene como razón de ser el **daño**; no obstante, de acuerdo al profesor Juan Carlos Henao, **“el daño es la causa necesaria pero no suficiente para declarar la responsabilidad, esto es, que no siempre que exista daño el Estado habrá de ser responsable”** (Henao, Juan Carlos. El Daño. Análisis comparativo de la responsabilidad del Estado en derecho colombiano y francés. Universidad Externado de Colombia. Pág. 38).

Bajo la premisa anterior, la doctrina ha señalado que **“el daño”** se constituye siempre que se configuren sus características, pero su condición primigenia es que sea **antijurídico**, lo que implica que la indemnización solicitada **no corresponda a una carga pública que todo particular debe soportar**, pero además, que el mismo sea, **cierto, concreto o determinado y personal.**

Al respecto, resulta de suma importancia hacer referencia a lo expresado por el autor Wilson Ruiz Orejuela, quien, al manifestarse en relación al daño antijurídico, ha expresado lo siguiente:



“Ahora, el **daño como fundamento esencial de responsabilidad civil, en este caso de la responsabilidad civil extracontractual del Estado, por supuesto debe ser antijurídico, un daño no contemplado por la Ley como carga pública que toda particular deba soportar.** En este punto es propio destacar que **no todo daño es indemnizable, porque la condición primigenia para ello es que sea antijurídico,** pues existen innumerables obligaciones y cargas que pueden lesionar derechos personalísimos o el patrimonio de las personas... que son verdaderas cargas públicas consagradas en la Ley, que en condiciones de igualdad todos estamos en la obligación de soportar. Es precisamente ese umbral de lo que todos los ciudadanos deben asumir en beneficio de la colectividad lo que establece el límite para considerar que el daño se convirtió en antijurídico y superó lo que razonadamente debe tolerar un ciudadano para contribuir al interés colectivo y es en ese momento en que debe valorarse el daño como indemnizable.” (OREJUELA RUIZ, Wilson. Responsabilidad del Estado y sus Regímenes. Ecoe Ediciones. Colombia. 2010.) (La negrita es nuestra).

De la lectura de lo anterior, se desprende que el **daño indemnizable es aquel que es antijurídico, es decir, aquel que implica a la persona una carga que no estaba obligada a soportar.**

Sobre la base de lo anterior, debemos precisar que, **en la situación en estudio, si bien el recurrente pudo sufrir un daño** como consecuencia de no percibir los salarios durante el tiempo en que estuvo desvinculado laboralmente de la Caja de Seguro Social, **no podemos perder de vista que dicho daño no puede ser considerado como antijurídico,** habida cuenta que **no se trató de una carga que el recurrente no estaba obligado a tolerar;** por el contrario, **el no reconocimiento del pago de los salarios caídos durante el tiempo que duró dicha desvinculación es precisamente una carga que Constantino Núñez López debía soportar a la luz de nuestra legislación.**

En abono de lo expuesto y en relación con reclamos indemnizatorios relacionados del cese de una relación laboral, conviene indicar que el caso Chileno la tesis tradicional en materia de responsabilidad civil derivada de la terminación laboral ha sido que la reparación del daño, en particular el daño moral **se produciría ante supuestos de despidos abusivos** y, en tal sentido, el autor Sergio Gamonal ha indicado que: “...*Un despido injustificado o erróneo no es, en principio, abusivo. El despido abusivo alude a un despido*

*excepcionalmente antijurídico.*” (Gamonal, Sergio. Evaluación del daño moral por término del contrato de trabajo en el derecho chileno. Revista de derecho (Valparaíso). Versión On Line. Valparaiso, Chile. 2012.)

En relación con lo anterior, debemos recordar que la destitución aplicada a **Constantino Núñez López como sanción disciplinaria, fue producto de diversas y graves faltas administrativas, todas idóneas o justificativas del despido, a la luz de las normas reglamentarias pertinentes que rigen en la Caja de Seguro social, y así lo señaló la entidad en su artículo 116 (numerales 2 y 18) del Reglamento Interno de Personal, que establece las causales de destitución directa, sin embargo tal como se aprecia en el Informe de Conducta la Resolución 018-2017 de 18 de enero de 2017, por cuya virtud el Director General dispuso la destitución del recurrente de su cargo, dio lugar a una controversia en el que la Caja de Seguro Social por motivo del recurso de apelación presentado por la parte afectada, dio lugar a que la Junta Directiva de la Institución al conocer la litis dispuso la revocatoria del acto acusado de ilegal, por lo que la misma procedió a revocar la destitución aplicada a través de la Resolución 52,332-2017-J.D. de 19 de diciembre de 2017; de manera que se trata de una carga que al tenor del referido pronunciamiento jurisdiccional el demandante estaba obligado a soportar; producto de una sanción que se le aplicó como resultado de dicha investigación, razón por la cual, no existe un daño antijurídico** (Cfr. foja 92 a 94 del expediente judicial).

De igual manera, este Despacho observa lo expuesto por la entidad en su Informe de Conducta, cuando señala que: “...*la decisión de la Junta Directiva se apoyó únicamente en un tecnicismo de naturaleza procesal, consistente en que ese órgano superior de gobierno en naturaleza la Caja de Seguro Social, cree que en este caso, se generó o surgió, debido a lo que ellos denominan ‘EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD DE INSTANCIA’, pero no se pudo desvirtuar ni diluir los graves cargos que fundamentaron la decisión de destituir al servidor público...*” (Cfr. foja 94 del expediente judicial).

En abono de lo expuesto, debemos indicar que en cuanto a las características genéricas del daño, el autor Orejuela Ruiz haciendo uso de la jurisprudencia Colombiana manifiesta que el mismo “*...debe ser cierto, concreto o determinado y personal...*” (OREJUELA RUIZ, Wilson. Responsabilidad del Estado y sus Regímenes. Ecoe Ediciones. Colombia. 2010.) (La negrita es nuestra).

En la situación en estudio **no se reúnen las anteriores características**, puesto que el **daño reclamado por el apoderado judicial del demandante relativo a las consecuencia de los salarios dejados de percibir** durante el período que duró su desvinculación laboral de la Caja de Seguro Social **se derivan de una expectativa hipotética que tenía en el sentido que la Sala Tercera fuera la que procediera a su reconocimiento; sin embargo, como hemos visto, ello no ocurrió, de manera que dicha daño tampoco era concreto y determinado, de manera que el daño argumentado por el demandante no configura la responsabilidad del Estado.**

En adición, debemos precisar que la decisión adoptada mediante la Resolución 018-2017 de 18 de enero de 2017, **únicamente lo sancionó con despido del cargo que desempeñaba en la Caja de Seguro Social; y en nada le impedía que el recurrente buscara y obtuviese otra fuente de ingreso durante el período en que duró su destitución.**

También debe tenerse en cuenta que una vez la institución una vez consideró que en este caso se produjo la caducidad de la instancia a que se refiere el artículo 101-A del Reglamento Interno de Personal, procedió al reintegro de **Constantino Núñez López** (Cfr. foja 95 del expediente judicial).

Por otra parte, observamos que **Núñez López** en su demanda solicita el pago de la suma de ciento setenta y nueve mil ciento cuarenta y dos balboas con cincuenta y tres centésimos (**B/.179,142.53**) en concepto de daño material y moral causados (Cfr. foja 2 y 3 del expediente judicial).

## 1. Condena en contra el Estado por daños materiales.

El accionante reclama en su pretensión la condena a la Caja de Seguro Social por los daños y perjuicios causados.

No obstante, en lo que señala como la “cuantía” de la demanda, señala lo siguiente:

“...

5-. Como consecuencia de lo anterior, pido que se declare que el **ESTADO PANAMEÑO-CAJA DE SEGURO SOCIAL**, está obligado a indemnizar y pagar al demandante como resarcimiento del daño material directo y moral producido por **LA ADMINISTRACIÓN**, la suma de **B/.179,142.53**, o en su defecto, la que resulte de una mejor tasación pericial, desglosada como sigue:

### 4.1. Daño material directo: Total B/.29,142.53

4.1.1. Ingresos dejados de percibir durante el periodo que va del día 18 de enero de 2017 hasta el día 4 de enero de 2018, en concepto de salarios a razón de B/.1,959.61 mensuales: son 11 meses (B/.21,555.71), con 17 días (B/.1,130.53); lo cual asciende a la suma de: B/.22,686.24.

4.1.2. Décimo Tercer Mes correspondiente a abril, agosto y diciembre de 2017: B/.510.12.

4.1.3. Bono de producción anual: B/.350.00 (Resolución 50548-2016 J.D. de 06 de octubre de 2016).

4.1.4. Aportes al Sistema de Ahorros y Capitalización (SIACAP), periodo 18 de enero de 2017 hasta el día 4 de enero de 2018, sobre la base de 2% mensual del salario recibido (Ley 8 de 1997): Parte del Trabajador: B/.450.75. Parte Empleador EL ESTADO-CSS B/.67.61.

4.1.5. El rendimiento trimestral del Sistema de Ahorros y Capitalización (SIACAP), periodo 18 de enero de 2017 hasta el día 4 de enero de 2018. Se aportará certificación oportunamente.

4.1.6. Cuotas del Régimen de Seguridad Social (Ley 51 de 2005 y Reglamento General de Ingresos). PARTE DEL TRABAJADOR: B/.2,197.19 corresponde al 9.75% del salario del periodo baja reclamo. PARTE DEL EMPLEADOR: B/.2,880.62. Corresponde al 12.25% del salario del periodo baja reclamo.

4.2. **Daño moral:** Para fijar el quantum de tal afectación, necesariamente debemos considerar el factor que constituye el haberse utilizado la estructura administrativa de la Dirección Ejecutiva Nacional Legal y la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, es decir, funcionarios y recursos del ESTADO PANAMEÑO, para someterse a un proceso administrativo disciplinario viciado, con dolo y mala fe procesal. Salvo mejor estimación lo fijamos en B/.150,000.00.

...” (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial) (La negrita es de esta Procuraduría).

En cuanto a lo denominado como daño material directo, esta Procuraduría discrepa de lo señalado por el recurrente y concuerda con lo señalado por la institución en su Informe de Conducta de la siguiente manera:

“...

La parte actora reclama pagos por los siguientes rubros así:

**1. Lo que denomina ‘daño material directo’ que no es sino un eufemismo de sueldos o salarios caídos, que cuantifica en B/.29,142.53, calculado en base a los salarios que dejó de percibir entre la fecha del despido y la de su restitución al cargo.** Sobre esta materia, ya esa superioridad se ha pronunciado en copiosa jurisprudencia, en el sentido que tal prestación solo resulta viable en caso de existir una norma jurídica con carácter de Ley formal que así lo autorice y en el caso de la Caja de Seguro Social ese presupuesto básico no existe. **En este sentido, procede hacer referencia a los conceptos expresados por ese distinguido Tribunal mediante Sentencia de seis (6) de febrero de 2017, al resolver Demanda Contencioso-Administrativa de Indemnización interpuesta por el Licdo. Carlos Ayala Montero en representación de Haydee Ruiloba de Medina en contra de la Caja de Seguro Social destacando que:**

**‘Como hemos podido observar en el presente caso no se cuenta con una ley que autorice, este tipo de situaciones, razón por la cual este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita la parte actora.’**

2. Partidas del décimo tercer mes.
3. Bonos de Producción Anual.
4. Aportes de Sistema de Ahorros y Capitalización (SIACAP).
5. Cuotas del Régimen de Seguridad Social.

...” (La negrita es nuestra) ( Cfr. fojas 95 y 96 del expediente judicial).

Tal y como se aprecia, todas son prestaciones o pagos derivados o dependientes del salario o sueldo, por consiguiente, los mismos están contenidos o enmarcados dentro de los sueldos o salarios no percibidos durante la época en que se mantuvo el despido, toda vez que lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

**2. Artículo 1644-A del Código Civil**, tal como fue adicionado por la Ley 18 de 31 de julio de 1992, es del tenor siguiente:

“**Artículo 1644-A.** Dentro del daño causado se comprende tanto los materiales como los morales.

Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo, mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en materia de responsabilidad contractual, como extracontractual. Si se tratare de responsabilidad contractual y existiere cláusula penal se estaría a lo dispuesto en ésta.

Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quién incurra en responsabilidad objetiva así como el Estado, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio y sus respectivos funcionarios, conforme al Artículo 1645 del Código Civil.

Sin perjuicio de la acción directa que corresponda al afectado la acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.

El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará, a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.”

La norma señalada, establece la obligación de resarcir los daños morales causados, en el caso que nos ocupa, presuntamente por el Estado panameño a **Constantino Núñez López**, la cual ha sido violada, según el actor, de manera directa por comisión.

Por daño moral, se entienden aquellos que afectan los aspectos personales o emotivos, derivados de la violación de los derechos inherentes a la personalidad, como lo son el honor, la reputación, la fama, el decoro, la vida, entre otros. La carga de la prueba le corresponderá

al recurrente. En todo caso, el mismo no ha explicado en la demanda, en qué consistió el lucro cesante.

En cuanto al daño moral la entidad en su informe de conducta manifestó lo siguiente:

“...  
**DAÑO MORAL.** Enseña la doctrina jurídica que el daño moral consiste en la lesión que sufre una persona en su honor, reputación, afectos o sentimientos, por acción culpable o dolosa de otra. Sin embargo, en el caso que nos concierne, a nuestro entender, la Caja de Seguro Social al disponer la destitución del funcionario Núñez López no lo hizo obrando con imprudencia o negligentemente y mucho menos con dolo; **se trató de una medida adoptada luego de una minuciosa investigación administrativa, adelantada con todas las garantías procesales a favor de la parte afectada o interesada, que demostró documental y testimoniales las graves y variadas faltas administrativas en que fue incurso el señor Núñez y que a la luz del reglamento Interno de Personal de la Institución, esas conductas son idóneas para justificar la medida que se adoptó en primera instancia; la destitución de dicho servidor público.** Luego, la Junta Directiva de la Institución resuelve decretar la revocatoria del acto original, pero, basada únicamente en razones de tipo formal o procesal, porque **el apelante no pudo rebatir o diluir los motivos o causas sustantivas o de fondo que sirvieron de base al despido.**

...” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 96 del expediente judicial).

En abono de lo expuesto, **debemos advertir que la tasación por parte del Juzgador de los presuntos daños morales que reclama un particular frente al Estado es una acción que implica gran dificultad, de ahí la necesidad que se aporten elementos que permitan facilitar dicha actividad**, tal como ha puesto de manifiesto la autora argentina **Doctora Lidia M R Garrido Cordobera** en su trabajo académico Titulado “La Cuantificación de Daños un Debate Inconcluso”, en el cual ha expresado:

“La fundamentación de la sentencia no puede consistir en expresiones meramente declamatorias o discursivas sino que debe **indicar concretamente por qué a esa víctima concreta se le indemniza y el porqué del alcance indemnizatorio.** Entran a jugar aquí o a ponderarse los hechos que se consideran... relevantes para el caso y **su concreta magnitud o alcance para justificar así o fundar la decisión adoptada en cuanto a la reparación.**

...  
 Volviendo un poco sobre la fundamentación de la cuantificación y los criterios que la orientan tenemos que recalcar nuevamente que la fundamentación **debe ser adecuada suministrando los datos concretos por los cuales se ha llegado a una fijación o a un reconocimiento de la existencia del daño, ello no puede ser meramente discursivo ni declamatorio.**

...” (La negrita es nuestra).

**3. Artículo 1645 del Código Civil**, tal como fue modificado por la Ley 18 de 31 de julio de 1992, reza así:

“**Artículo 1645.** La obligación que impone el Artículo 1644 es exigible no sólo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder.

El padre y la madre son responsables solidariamente de los perjuicios causados por los hijos menores o incapacitados que están bajo su autoridad y habitan en su compañía.

Los son igualmente los dueños o directores de un establecimiento o empresa respecto de los perjuicios causados por sus dependientes en el servicio de los ramos en que los tuvieran empleados, o con ocasión de sus funciones.

El Estado, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio son responsables cuando el daño es causado por conducto del funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada, dentro del ejercicio de sus funciones.

Son, por último, responsables los maestros o directores de artes y oficios respecto a los perjuicios causados por sus alumnos o aprendices, mientras permanezcan bajo custodia.

La responsabilidad de que trata este artículo cesará cuando las personas de derecho privado en él mencionadas prueben que emplearon toda la diligencia de un buen padre de familia para prevenir el daño.”

Según manifiesta **Constantino Núñez López**, la norma acusada ha sido violada de manera directa, por comisión, no obstante, solo enuncia la responsabilidad del Estado panameño a través de la Caja de Seguro Social, determinando que el acto administrativo declarado de ilegal, fue emitido por un funcionario dentro del ejercicio de sus funciones.

Es necesario destacar que en el Derecho Administrativo, existe el principio de buena fe del acto emitido por las autoridades públicas, el cual según el jurista español Jesús González Pérez consiste en que *“La aplicación del principio de buena fe permitirá al administrado recobrar la confianza en que la Administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en caso se persiga: Y que no le va ser exigido en el lugar, en el momento ni en la forma más inadecuados, en atención a sus circunstancias personales o sociales, y a las propias*



*necesidades públicas. Confianza, legítima confianza de que no se le va a imponer una prestación cuando solo superando dificultades extraordinarias podrá ser cumplida. Ni en un lugar en que, razonablemente, no cabía esperar. Ni antes de que lo exijan los intereses públicos ni cuando ya no era concebible el ejercicio de la potestad administrativa. Confianza, en fin, en que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y administrado, no va a adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones..."* (Jesús González Pérez, El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, Editorial Civitas, Cuarta Edición, Madrid, 2004, pág. 116) (Lo resaltado es nuestro).

En virtud de los planteamientos expuestos por esta Procuraduría, somos del criterio que los montos aportados por el demandante contrario a ser “daños” pudieran corresponder a posibles “perjuicios” en el caso que se hubiese **configurado** el daño, **lo que a nuestro criterio no ha ocurrido, puesto que la falta de los elementos de antijuridicidad, certeza y determinación no han materializado el daño que configure la responsabilidad del Estado**, así, el autor Juan Carlos Henao, indica que los conceptos “daño” y “perjuicio” han sido tratados como sinónimos, sin embargo su distinción es acertada y así establece que *“daño es una afrenta contra la integridad de un bien o una persona determinada, mientras que el perjuicio viene siendo la consecuencia subjetiva del daño”* (Henao, Juan Carlos. El Daño. Análisis comparativo de la responsabilidad del Estado en derecho colombiano y francés. Universidad Externado de Colombia. Pág. 51).

Por todas las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita **al Tribunal se sirva declarar que el Estado panameño, por conducto de la Caja de Seguro Social, NO ES RESPONSABLE de pagar al demandante** la suma de ciento setenta y nueve mil ciento cuarenta y dos balboas con cincuenta y tres centésimos (B/.179,142.53), en concepto de daños y perjuicios, materiales y morales que éste reclama como resarcimiento por los perjuicios que alega haber sufrido.

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

1. Se **objetan, por ineficaces**, las copias simples de documentos públicos visibles a **fojas 20-21, 23, 36-51, 52-56 y 57** del expediente judicial, por no cumplir con lo señalado en el **artículo 833 del Código Judicial**, en la cual se señala que los documentos deben ser presentados al proceso debidamente autenticados por el servidor público encargado de la custodia del original;

2. Este Despacho **también objeta las pruebas documentales aportadas por la recurrente** visibles a **fojas 36 a 56** del expediente judicial, así como sus **reconocimientos de contenido y firma**; ya que el demandante está pretendiendo introducir declaraciones e información **propia de la vía gubernativa** por lo que resulta inconducente, al tenor del artículo 783 del Código judicial.

3. Se **objetan**, por ineficaces, los **documentos visibles a las fojas 30 a 35 del expediente judicial** pues la misma obedecen a una querrela penal, así como también se objeta los **documentos a fojas 24 a 29** consistente en una queja administrativa presentada, por inconducentes e ineficaces, a la luz de lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial, ya que dicha documentación formó parte de un proceso distinto al negocio jurídico que ocupa nuestra atención.

#### **4. Prueba Testimoniales**

4.1. Se **objeta la prueba testimonial dirigida al Licenciado Francisco Batista, ex Director Nacional de Auditoría de la Caja de Seguro Social y a la Licenciada Elia Quiodetis**, ex Secretaria General de la Caja de Seguro Social, sobre la base del artículo 948 del Código Judicial, toda vez que no se indicó qué hechos enunciados en la demanda iba a probar cada testigo.

4.2. De igual manera, **nos oponemos a la admisión de los testimonios** de estos señores pues a través de ellos se busca acreditar algo que ya consta por escrito o se encuentra documentado en el expediente administrativo, tal como lo dispone el artículo 844 del Código

Judicial, y que se aprecia en la documentación simple que se aportó y que ya fue objetada en el punto 1 de este escrito.

5. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, **la copia autenticada del expediente administrativo**, que guarda relación con el caso que nos ocupa, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

**V. Derecho:** No se acepta el invocado por el demandante.

**VI. Cuantía:** Se niega la cuantía de la demanda.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**



Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**



Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 227-18

---