

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 730

Panamá, 9 de julio de 2019

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.

Alegato de Conclusión.

**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 al actor 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, **Constantino Núñez López** laboraba desde el 26 de septiembre de 2000, en el cargo de Abogado III en la Dirección Ejecutiva Nacional Legal de la Caja de Seguro Social con funciones en la Dirección Nacional de Auditoría de esa entidad, del 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).

Lo anotado trajo como consecuencia, que el recurrente, **Constantino Núñez López**, en su propio nombre y representación, interpusiera una demanda contencioso administrativa de indemnización sobre la base del numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial que se refiere a 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).

## **II. Se reiteran los 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 1875 de 4 de diciembre de 2018**, la cual contiene la contestación de la demanda.

En efecto, tal como lo dijimos en aquella oportunidad, 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 recurrente, con la finalidad de exponer los cargos de infracción de las normas que adujo en su demanda, **indicó 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 actor, sin pronunciamiento alguno por parte de la entidad 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 daños materiales y morales que dice haber sufrido, como consecuencia del procedimiento administrativo disciplinario del cual señala fue objeto**; sustento fáctico que se confirma cuando revisamos el punto denominado lo que se demanda, en el cual 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 reitera 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 demandada como parte del proceso disciplinario que se llevó a cabo en contra de Constantino Núñez López, producto de una falta**

**grave cometida por el accionante**, consideramos oportuno advertir que la Caja de Seguro Social 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 el reintegro inmediato del recurrente al cargo que desempeñaba al momento en que se hizo efectiva su desvinculación 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 entidad de Seguridad Social no se pronunció sobre el pago de los 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 su persona.

**1. Al respecto, el artículo 1644 del Código Civil**, modificado por el Artículo 1 de la Ley 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 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 Constantino Núñez López 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 el accionante debía soportar a la luz de nuestra legislación**.

En abono de lo expuesto y en relación con reclamos indemnizatorios relacionados al 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. Valparaíso, 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, tal como lo dispone el artículo 116 (numerales 2 y 18) del Reglamento Interno de Personal de esa entidad, mismo que establece las causales de destitución directa.**

No obstante lo expuesto, en el Informe de Conducta se observa que a través de la Resolución 018-2017 de 18 de enero de 2017, se dispuso la destitución del actor, y que esa medida obedeció a una controversia en la Caja de Seguro Social por motivo del recurso de apelación presentado por el recurrente y que provocó que la Junta Directiva de la institución conociera el caso en cuestión y revocara el acto acusado de ilegal, es decir, la referida resolución; de manera que se trata de una carga que al tenor del referido pronunciamiento jurisdiccional el demandante estaba obligado a soportar; razón por la cual no existe un daño antijurídico (Cfr. fojas 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 adición, 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 Constantino Núñez López 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 dicho daño tampoco era concreto y determinado, de manera que el daño argumentado por el demandante no configura la responsabilidad del Estado.**

En ese escenario, debemos precisar que la decisión adoptada mediante la Resolución 018-2017 de 18 de enero de 2017, **únicamente se circunscribió al despido de Constantino Núñez López, lo que en nada le impedía que buscara un empleo u obtuviese otra fuente de ingreso durante el período en que duró su destitución.**

También debe tenerse en cuenta que una vez la institución consideró que en este caso se produjo la caducidad de la instancia a la que se refiere el artículo 101-A del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, la entidad 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 supuestamente en su perjuicio (Cfr. fojas 2 y 3 del expediente judicial).

## 2. Improcedencia de la 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, **Constantino Núñez López** señala como la "cuantía" de la demanda, 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.

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

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 que indicó lo que a continuación se transcribe:

“ ...

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.

3. El 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, y en el caso que nos ocupa, **Constantino Núñez López**, sostiene que ha sido violada, de manera directa por comisión.

En ese sentido, 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).

Vale la pena añadir, **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).

4. El 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).

### 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 22 de 11 de enero de 2019** y modificada por la **Resolución del 31 de mayo de 2019**, se admitieron como pruebas, los siguientes documentos: la Resolución 018-2017-DG de 18 de diciembre de 2017, emitida por la Dirección General de la Caja de Seguro Social; la Resolución 52,332-2017-J.D. de 19 de diciembre de 2017, dictada por la Junta Directiva de la entidad demandada; la Certificación de 1 de marzo de 2018,

expedida por el Departamento de Ingresos, Cambios y Separaciones de la Caja de Seguro Social; el Documento que se denomina "Evaluaciones por Cédula", del Departamento de Reclutamiento, Selección y Evaluación del Desempeño de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social; el Certificado de Idoneidad 5574 de 11 de diciembre de 2000, expedido por la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia; la Evaluación de Desempeño de 13 de abril de 2018, de la Dirección Ejecutiva Nacional Legal de la Caja de Seguro Social; el Historial de cotizaciones ordinarias al Sistema de Ahorros y Capitalización (SIACAP) de **Constantino Núñez López** y la Carta de Solicitud de Atención Médica de 24 de enero de 2018, enviada por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 14-19, 22, 57, 121a 128 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió la prueba de Informe aducida por el actor y la Procuraduría de la Administración, consistente en la **copia autenticada del expediente administrativo disciplinario** que guarda relación con la Resolución 018-2017-D.G. de 18 de enero de 2017, mismo que fue solicitado a través del **Oficio 1244 de 18 de junio de 2019**, por la Sala Tercera y que a la fecha de elaboración de este escrito todavía no había sido remitido por la entidad (Cfr. foja 161 del expediente judicial).

En esa misma línea, se admitió la prueba de informe aducida por el actor, dirigida a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas para que remita certificación a través de la cual se informe si **Constantino Núñez López**, con cédula de identidad personal 9-124-1633, declaró rentas durante el período de enero hasta diciembre de 2017, misma que fue solicitada a través del **Oficio 1243 de 18 de junio de 2019**, por el Tribunal y que fue remitido mediante la **Nota 203-01-2373-DJT de 25 de junio de 2019**, donde consta que el demandante no está inscrito como contribuyente hasta la fecha (Cfr. fojas 160, 162 y 163 del expediente judicial).

De la lectura de todo lo expuesto, **se infiere la importancia que tiene que el actor cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de suficientes elementos de prueba que den sustento a lo señalado en la demanda presentada por **Constantino Núñez López**; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal **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.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto Gonzalez Montenegro  
Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 227-18