



133

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ORGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veinticuatro (24) de junio de dos mil diecinueve (2019).

VISTOS:

La licenciada Brunequilda López Sousa en nombre y representación de Leonor Cuevas de Beliz, presento Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se Declare Nula por ilegal, el segundo resuelve de la Resolución N°2467-2012 S.D.G. de 26 de octubre de 2012, emitida por el Subdirector General de la Caja de Seguro Social, su acto modificadorio y para que se hagan otra declaraciones.

Se admite la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción el 16 de agosto de 2016, enviándose copia de la misma a la Entidad requerida, a efectos de presentar el informe explicativo de conducta, ordenado por el artículo 33 de la Ley 33 de 1946; así como el traslado al Procurador de la Administración para su emisión de concepto.

LO QUE SE DEMANDA

A través de la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, la parte actora solicita que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo que ordena cuenta por cobrar, en el segundo resuelve de la Resolución N°2467-2012 S.D.G. de 26 de octubre de 2012, que establece Cuenta por cobrar por la suma de B/.22,853.04 por presunta lesión patrimonial, emitida por el subdirector de la Caja de Seguro Social.

FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

El demandante fundamenta la pretensión de su demanda principalmente en los siguientes hechos:

“ ...

Segundo: El 22 de noviembre de 2011, la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, en atención al informe de Auditoría N°DNAI-PRE-IE-83-2011 de 14 de julio de 2011, y para comprobar posible conductas infractoras de los funcionarios allí mencionados u otros, emitió providencia e inició las investigaciones tendientes a recabar pruebas necesarias para deslindar responsabilidades y aplicar las sanciones que en derecho correspondan.

Tercero: Paralelo a la investigación interna, el departamento de Asesoría Legal de la entidad, el 29 de julio de 2011, presentó denuncia penal ante el Centro de Recepción de denuncias del Ministerio Público en contra de la prenombrada Leonor Albina Cuevas Molina de Veliz, instrucción del sumario que llevó a cabo a la Fiscalía Tercera Anticorrupción cuyo titular en su Vista Fiscal N°217 de 16 de julio d 2013, al no encontrar prueba alguna que vinculara a la investigada con los hechos denunciados como delito, solicitó la dictación de un auto de sobreseimiento provisional de carácter objetivo e impersonal, recomendación que fue acogida por El Juzgado Liquidador de causas de Veraguas, al emitir el Auto N°260 de 13 de agosto de 2013.

Cuarto: El 26 de octubre de 2012, el entonces Sub Director de la Caja de Seguro Social, licenciado Marlon De Sousa Viera, basado en los resultados contenidos en el informe de Investigación ICyS-237-2012-SdA de 27 de septiembre de 2012, mediante Resolución N°2467-2012 S.D.G. de 26 de octubre de 2012, resolvió Destituir, por la gravedad de la causa cometida a mi representada, además de establecer cuenta por cobrar por la suma de B/.22,853.04, decisión que mantuvo en la Resolución N°209-2013 S.D.G. de 30 de enero de 2013, al resolver el Recurso de Reconsideración interpuesto por la sancionada.

Quinto: Recurrída en apelación la decisión de primera Instancia, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, al evaluar los hechos sustentaron el recurso, mediante Resolución N°49,490-2015-JD de 1 de septiembre de

135

2015, resolvió: **Primero:** Revocar la destitución aplicada a la ex funcionaria pública LEONOR CUEVAS DE VELIZ y **Segundo:** Remitir el expediente a la administración para que se surta el trámite de cobro del establecimiento de la cuenta por cobrar, en cumplimiento de la normativa correspondiente. No obstante, a pesar que la autoridad administrativa A Quem en la parte motiva de la Resolución, accede a revocar la destitución debido a que existía prescripción para la aplicación de tal medida al 26 de octubre de 2012, en relación a la sanción contenida en el Segundo Resuelve, sobre la cuenta por cobrar, en franca violación al debido proceso, y a pesar de reconocer que legalmente las instituciones competentes para evaluar, investigar y decretar medidas coactivas para recuperar dineros productos de lesiones patrimoniales del Estado son la Contraloría General de la Republica, la Fiscalía de Cuentas y el Tribunal de Cuentas...”

DISPOSICIONES LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Las disposiciones legales que el demandante considera infringidas son los siguientes:

Artículo 34 y 36, numerales 1,2 y 4 del artículo 52 de la ley 38 de 2000, considera que se ha violado en forma directa por omisión, conociendo la magnitud de la investigación, la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos y el entonces Subdirector de la Caja de Seguro Social, invaden competencia privativa de la jurisdicción de cuentas y violan el debido proceso al aplicar sancione a la Sra. Leonor Albina Cuevas Molina.

Artículo 29 de la ley 32 de 1984; violentado en forma directa y por omisión la garantía del debido proceso, puesto que desde antes de la emisión de la Providencia de 22 de noviembre de 2011, la institución de seguridad social para iniciar un supuesto proceso disciplinario, las autoridades de dicha entidad estaban en la obligación de poner en conocimiento al Contralor General de la Republica sobre los supuestos hechos que podrían constituir una lesión patrimonial al Estado.

Artículo 1, 5 de la ley 67 de 2008, violentado en forma directa y por

omisión, las garantías del debido proceso en materia de competencia, ya que sin lugar a equívocos la jurisdicción de cuentas concierne a la Contraloría General de la Republica y al Tribunal de Cuentas con jurisdicción y competencia en todo el territorio Nacional. Artículo 5 de la ley 51 de 2005, violentado en forma directa y por omisión, ya que conscientes de la incompetencia en asuntos de jurisdicción de cuentas, mantiene la decisión de aplicar su jurisdicción coactiva para ejecutar la medida de cuenta por cobrar.

Numeral 2 articulo 733 del Código Judicial, violentado en forma directa y por omisión, correspondiendo la materia de lesión patrimonial, exclusivamente a la jurisdicción de cuentas, por lo que la actuación deviene en nulidad absoluta del acto administrativo demandado por ilegal.

INFORME DE CONDUCTA

Mediante nota emitida por el Dr. Estivenson Girón, Director General de la Caja de Seguro Social, visible en fojas 70 a 73, del presente proceso, consta en informe explicativo lo siguiente:

“ ... La Junta Directiva consideró oportuno, atendiendo al numeral 13 del artículo 280 de la Constitución Política de la República de Panamá y a la jurisdicción de cuentas, que tal responsabilidad competía declararla a la Contraloría General de la Republica, razón por la cual, resolvió modificar el acto originario, en el sentido que en el segundo punto del resuelve, ordenó remitir a la Administración el expediente. Para que se surtiera el cobro de la posible lesión patrimonial, en torno a las normas vigentes...”

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista Número 063 de 13 de enero de 2017 el Procurador de la Administración, manifiesta:

“.. en cuanto a la pretensión de Leonor Albina Cuevas Molina mencionada en el párrafo que antecede, este Despacho debe destacar que cuando la Junta Directiva de la CSS expidió la Resolución 49,490-2015-J.D. de 1 de septiembre de 2015, resolvió el recurso de apelación promovido por la demandante en contra del acto originario, se percató que no era la autoridad competente para cobrarle a la recurrente la cantidad de B/.22,853.04, correspondientes a la lesión patrimonial causada a la entidad, y por tal motivo modificó tal decisión por conducto de la Resolución

137

49,490-2015 de 1 de septiembre de 2015. (Fojas 14-15 expediente judicial)".

Por lo expuesto en el párrafo que antecede la Procuraduría solicita a los Magistrados se sirva declarar NO ES ILEGAL la Resolución 2467-2012 S.D.G. de 26 de octubre de 2012, emitida por el Sub director General de la Caja de Seguro Social.

DECISION DE LA SALA

Una vez revisado el presente proceso, nos corresponde resolver la presente causa, previas las siguientes consideraciones.

El acto acusado en la presente demanda es la Resolución 2467-2012 S.D.G. de 26 de octubre de 2012, emitida por el Subdirector de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se ordenó la destitución de la Sra. Leonor Albina Cuevas Molina, además se estableció que la actora debía pagar la suma de B/.22,853.04 con el propósito de resarcir parte del valor total de los pagos indebidos, en concepto de subsidio de incapacidades por riesgos profesionales, correspondientes al periodo 2001 al 2006, relacionado a los Informes Especiales de Auditoria Interna n° DNAI-PRE-IE-83-2011 del 14 de julio de 2011 y DNAI-PRE-IE 123-2011 de 18 de noviembre de 2011.

Debido a la disconformidad del acto, la demandante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto por medio de la Resolución 209-2013-S.D.G. de 30 de enero de 2013, que mantuvo en todas sus partes el acto recurrido.

La demandante Leonor Albina Cuevas Molina, presentó apelación en contra del acto original, que fue resuelto por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social a través de la Resolución 49,490-2015-J.D. de 1 de septiembre de 2015, la cual Modificó el acto, revocando la destitución de la accionante y remite el

137

expediente a la administración para que se surta el trámite de cobro correspondiente del establecimiento de la cuenta por cobrar, en cumplimiento de la normativa correspondiente.

Luego de analizadas las violaciones alegadas, y el resto de la documentación que reposa en el expediente, pasa la Sala a resolver la presente controversia.

El objeto de la demanda lo constituye la declaratoria de nulidad de la Resolución N°2467-2012 S.D.G. de 26 de octubre de 2012, dictado por el Subdirector de la Caja de Seguro Social, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Cabe indicar que la disconformidad de la demandante se encuentra dirigida contra la confirmación del establecimiento de cuenta por cobrar a cargo de la señora Leonor Albina Cuevas Molina, por considerar básicamente que la Caja de Seguro Social carecía de competencia para ejercer la potestad jurisdiccional para declarar la responsabilidad patrimonial de la servidora pública.

Se puede observar en foja 14 y 15 del expediente que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, resolvió bajo la resolución N° 49,490-2015-J.D. de 1 de septiembre de 2015, lo siguiente:

“Que de acuerdo a lo esbozado, se observa que el establecimiento de las cuentas por cobrar por los perjuicios patrimoniales que se causen a la institución por las actuaciones de sus servidores públicos, es competencia del Tribunal de Cuentas, previa presentación de un informe de auditoría por parte de la Contraloría General de la Republica”

Que en tal sentido, la Comisión de Administración y Asuntos Laborales recomendó al Pleno de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social MODIFICAR el contenido de la Resolución 2467-2012 S.D.G. de 26 de octubre de 2012, en el sentido:

Primero: *REVOCAR la destitución aplicada a la ex servidora pública Leonor Cuevas, con cédula de identidad personal N°9-202-569 e identificación N°9-06-01-0-22272, del cargo de cajero II, en la Dirección y Coordinación Administrativa de Santiago, en vista que la sanción se encuentra prescrita, de acuerdo a los argumentos jurídicos expuestos en la parte motiva de la presente Resolución.*

Segundo: *REMITIR el expediente a la administración para que se surta el trámite de cobro del establecimiento de la cuenta por cobrar, en cumplimiento de la normativa correspondiente.”*

En relación a los hechos es importante mencionar que el organismo de control del Patrimonio Público es la Contraloría General de la República que debe fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección y según lo establecido en la ley. Complementariamente, debe realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección de las operaciones que afecten el patrimonio público y, en su caso presentar las denuncias respectivas. Igualmente debe examinar, intervenir las cuentas de los servidores públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos. Finalmente debe presentar para su juzgamiento, a través del Tribunal de Cuentas, las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades. (Subrayado es nuestro)

Lo anterior quiere decir que en la jurisdicción patrimonial a diferencia de las otras jurisdicciones, es fundamental determinar en primer lugar, si existe lesión patrimonial contra el Estado, y, en segundo lugar, determinar si la funcionaria tenía bajo su responsabilidad el manejo o administración de los fondos públicos afectados.

Dada la especial naturaleza de los procesos de responsabilidad patrimonial, estos son de competencia exclusiva de la jurisdicción de cuentas, desarrollada a través de la Ley N° 67 de 14 de noviembre de 2008, y que en su artículo 3, señala

lo siguiente:

"Artículo 3. La Jurisdicción de Cuentas se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional para juzgar las siguientes causas:

1. Por los reparos que surjan en las cuentas que rindan los empleados de manejo ante la Contraloría General de la República, en razón de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos.
2. Por los reparos que surjan en las cuentas que rindan los agentes de manejo ante la Contraloría General de la República, con motivo de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos.
3. Por los reparos que surjan en la administración de las cuentas de los empleados y los agentes de manejo, en razón de examen, auditoría o investigación realizada de oficio por la Contraloría General de la República o en vista de información o denuncia presentada por cualquier particular o servidor público.
4. Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, pagados o confiados a la administración, cuidado, custodia, control, distribución, inversión, autorización, aprobación o fiscalización de un servidor público.
5. Por menoscabo o pérdida de fondos o bienes públicos, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de dichos fondos o bienes, en una empresa estatal o mixta o en cualquier empresa en la que tenga participación económica el Estado o una institución autónoma o semiautónoma, municipio o junta comunal.
6. Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, manejados o confiados a la administración, inversión, custodia, cuidado, control, aprobación, autorización o pago de una persona natural o jurídica".

141

En base a un análisis de la actuación realizada por el Subdirector General de la Caja de Seguro Social, al establecerle a la señora Leonor Albina Cuevas Molina una cuenta por cobrar por la suma de Veintidós Mil Ochocientos Cincuenta y Tres Balboas con 04/100 (B/.22,853.04), para resarcir parte del valor total de los pagos indebidos, en concepto de subsidio de incapacidad por riesgos profesionales, correspondiente al periodo comprendido entre los años 2001-2006, tramitados en la Agencia Administrativa de Santiago, se puede concluir que la entidad de seguridad desbordó el alcance de las materias de su competencia al determinar una responsabilidad patrimonial a la funcionaria, tipo de responsabilidad que sólo puede ser examinada, evaluada y decidida a través de la jurisdicción de cuentas, tal y como se encuentra regulado en la Ley N° 67 de 14 de noviembre de 2008. Y aunque se haya realizado la modificación en la Resolución 49,490-2015-J.D dictada por la Junta Directiva de la Caja del Seguro Social, donde en su segundo punto señala: **Segundo: REMITIR** el expediente a la administración para que se surta el trámite de cobro del establecimiento de la cuenta por cobrar, en cumplimiento de la normativa correspondiente. Lo cual aún la entidad se atribuye la competencia en juzgar a la funcionaria responsabilizándola, cuando aún no se le ha surtido los procesos tendientes a determinar las lesiones patrimoniales por el Tribunal de Cuentas.

En seguimiento de lo anterior, se observa que las disposiciones que la demandante denuncia como infringidas guardan relación entre sí: los numerales 1, 2 y 4 del artículo 52 de la Ley N° 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, conjuntamente con las disposiciones que desarrollan la jurisdicción de cuentas, a través de la Ley N° 67 de 14 de noviembre de 2008, razón por la cual el Tribunal los examinará de manera conjunta.

En primer lugar, el artículo 52 de la Ley N° 38 de 2000, que regula el

procedimiento administrativo general, establece los vicios de nulidad absoluta de los actos administrativos emitidos por las autoridades, destacándose la falta de competencia del funcionario que emitió el acto, como una de las causales de nulidad absoluta de la actuación. La disposición legal en mención señala lo siguiente:

"Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

- 1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
- 2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
- 3....
- 4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;

Se puede concluir que la Caja de Seguro Social carecía de competencia para investigar, determinar y exigir una responsabilidad patrimonial a cargo de la funcionaria Leonor Albina Cuevas Molina, configurándose un vicio de nulidad absoluta en la Resolución N° 2467-2012 S.D.G. de 26 de octubre de 2012, emitida por el Sub directora General de la Caja de Seguro Social, por lo tanto la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social modifica en la Resolución 49,490-2015-J.D, de 1 de septiembre de 2015, donde resuelve **REMITIR** el expediente a la administración para que se surta el trámite de cobro del establecimiento de la cuenta por cobrar, en cumplimiento de la normativa correspondiente, dejando claro que la competencia para determinar responsabilidad patrimonial recae sobre la jurisdicción de cuentas, tal como lo establece la Ley N° 67 de 14 de noviembre de 2008.

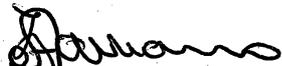
Al determinar que la actuación demandada no es violatoria de las normas invocadas por la parte actora, procede negar las pretensiones contenidas en la demanda.

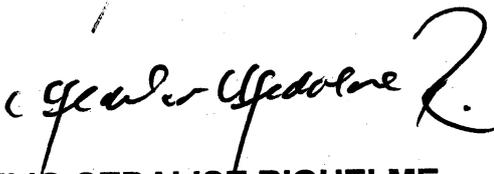
143

Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución N°2467-2012 S.D.G. de 26 de octubre de 2012, emitida por el Subdirector de la Caja de Seguro Social, modificada en la Resolución 49,490-2015-J.D de 1 de septiembre de 2015, dictada por la Junta Directiva de la Caja del Seguro Social, **en su segundo resuelve: "REMITIR el expediente a la administración para que se surta el trámite de cobro del establecimiento de la cuenta por cobrar, en cumplimiento de la normativa correspondiente."**

NOTIFÍQUESE,


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LOBA KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 26 DE junio DE 20 19

A LAS 3:40 DE LA tarde

A Procurador de la Administración


Firma