



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, nueve (9) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

VISTOS:

El licenciado Omar Williams, quien actúa en nombre y representación de la señora NEREIDA QUINTERO de VELASCO, ha presentado demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declare que es nula, por ilegal, la Resolución N° 0580-2010 de 2 de febrero de 2010, emitida por la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, los actos modificatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante el acto demandado se resuelve destituir a la señora NEREIDA QUINTERO de VELASCO, del cargo de Farmacéutica VI, que ocupara en la Dirección y Coordinación de la Dirección de Compras, por incumplimiento del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, y se le establece cuenta por cobrar por la suma de Ocho Mil Doscientos Noventa Balboas con 23/100 (B/.8,290.23), a fin de que resarza parte del precio total de 19,058

frascos del producto Citrato de Magnesio, cuyo reemplazo fue solicitado a la empresa proveedora 48 días después de su vencimiento.

Este acto fue mantenido a través de la Resolución N° 3368-2010 de 21 de junio de 2010, emitida por el Sub-Director General de la Caja de Seguro Social, y modificado en virtud de la Resolución N° 46,867-2012-J.D. de 10 de julio de 2012, proferida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, visible de fojas 48 a 49 del expediente, y mediante la cual se revoca la parte en que se resolvió destituir a la señora NEREIDA ISABEL QUINTERO de VELASCO, y se confirmó el establecimiento de cuenta por cobrar a la funcionaria por la suma de Ocho Mil Doscientos Noventa Balboas con 23/100 (B/.8,290.23).

I. POSICIÓN DE LA PARTE ACTORA. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES.

La parte actora solicita entre sus pretensiones que se declare nula, por ilegal, la decisión de la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, a través de la cual se estableció una cuenta por cobrar a cargo de la señora NEREIDA ISABEL QUINTERO de VELASCO, por la suma de Ocho Mil Doscientos Noventa Balboas con 23/100 (B/.8,290.23), para resarcir parte del precio total de los 19,058 frascos del producto Citrato de Magnesio, cuyo reemplazo fue solicitado a la empresa proveedora Droguería Saro, S.A., cuarenta y ocho (48) días después de su vencimiento

A juicio de la parte actora han sido violados los numerales 2 y 5 del artículo 52 de la Ley N° 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general; los artículos 1, 3 (numeral 4), 4, 34 y 80 de la Ley N° 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la jurisdicción de cuentas.

Ahora bien, en lo que se refiere a la violación de los numerales 2 y 5 del artículo 52 de la Ley N° 38 de 2000, que se refieren a los distintos supuestos en los cuales existe vicio de nulidad absoluta de los actos administrativos, la parte actora considera que la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de

la Caja de Seguro Social no tiene competencia funcional para conocer, investigar y decidir la imposición o declaración de responsabilidad patrimonial, que se encuentra regulada en la Ley N° 67 de 2008.

Por otro lado, el apoderado judicial de la señora NEREIDA ISABEL QUINTERO de VELASCO denuncia como infringidos los artículos 1, 3 (numeral 4), 4, 34 y 80 de la Ley N° 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la jurisdicción de cuentas, y los que respectivamente, se refieren a la creación de la jurisdicción de cuentas para investigar y juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades en el manejo de fondos y bienes públicos; las causas que constituyen el objeto de la competencia de la jurisdicción de cuentas; la independencia de responsabilidad patrimonial con respecto a la administrativa, la penal o la disciplinaria; al período de prescripción de la acción para exigir la responsabilidad patrimonial; y los tipos de responsabilidad patrimonial.

En ese sentido, la parte demandante considera que las instancias administrativas de la Caja de Seguro Social no tenían competencia para imponerle la sanción pecuniaria de Ocho Mil Doscientos Noventa Balboas con 23/100 (B/.8,290.23), a la señora NEREIDA ISABEL QUINTERO de VELASCO, pues es la jurisdicción de cuentas desarrollada en la Ley N° 67 de 2008, la encargada para juzgar la responsabilidad patrimonial de los funcionarios, a través del procedimiento de cuentas o de responsabilidad, que conlleva la etapa de investigación y la etapa de determinación de responsabilidad patrimonial.

II. INFORME DE CONDUCTA DEL DIRECTOR GENERAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL.

De la demanda instaurada, se corrió traslado al Director General de la Caja de Seguro Social, para que rindiera un informe explicativo de su actuación, el cual fue aportado mediante Nota N° D.G.-475-2014 de 25 de julio de 2014,

que consta de fojas 75 a 76 del expediente, y el cual en su parte medular señala lo siguiente:

“La señora Quintero de Velasco al encontrarse inconforme con la decisión de la Administración, presenta en tiempo procesalmente hábil Recurso de Apelación ante la máxima autoridad de la Institución, la Junta Directiva, y este cuerpo colegiado a través de la Resolución No. 46,793-2012 de 10 de julio de 2012, debidamente notificada el 15 de noviembre de 2012, resolvió: Modificar, en parte la Resolución No. 0580-2010 de 23 de agosto de 2010, mantenida mediante Resolución No. 3368-2010 de 21 de junio de 2010, en el sentido de Revocar la parte que resolvió destituir a la señora Nereida Quintero de Velasco, toda vez que ha transcurrido más del término de doce (12) meses que contempla el Reglamento Interno de Personal para la aplicación de la sanción disciplinaria y estar debidamente alegado por el apelante y Confirmar el establecimiento de Cuenta por Cobrar pro la suma de Ocho Mil Doscientos Noventa Balboas con 23/100 (B/.8,290.23), a fin de resarcir parte del monto total de 19,058 frascos del producto vencido en el almacén de útiles y enseres de la Dirección de Abastos, al incurrir en una omisión de los procedimientos que regulan esta materia. A través del Informe ICYS-1361-2009-SdeA, de 29 de diciembre de 2009, se acredita fehacientemente la falta cometida por la señora Quintero de Velasco, mediante pruebas documentales y testimoniales que permitieron acreditar las conductas incurridas violentando así las normas del Reglamento Interno de Personal, sin embargo la máxima autoridad de la Institución resolvió en grado de apelación Revocar la Destitución con fundamento en el término alegado de prescripción por la apelante tal cual lo mandata la referida norma reglamentaria ...”.

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 633 de 2 de diciembre de 2014, el representante del Ministerio Público, solicita a la Sala que desestime las pretensiones de la parte actora, y en su lugar, se declare la legalidad de la Resolución N° 0580-2010 de 2 de febrero de 2010, emitida por la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, la cual fuere mantenida por la Resolución N° 3368-2010 de 21 de junio de 2010, emitida por el Sub-Director General de la Caja de Seguro Social, y modificada en virtud de la Resolución N° 46,867-2012-J.D. de 10 de julio de 2012, proferida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social. A su criterio, la actuación de dicha autoridad se efectuó ciñéndose a los parámetros legales, de manera que no han sido infringidas las normas invocadas por la parte demandante.

IV. DECISIÓN DE LA SALA.

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

COMPETENCIA DE LA SALA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que, esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción, promovida por el licenciado Omar Williams, en representación de la señora NEREIDA QUINTERO de VELASCO, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, la demandante es una persona natural, que comparece en defensa de un interés particular en contra de la Resolución N° 0580-2010 de 2 de febrero de 2010, emitida por la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, la cual fuere mantenida por la Resolución N° 3368-2010 de 21 de junio de 2010, emitida por el Sub-Director General de la Caja de Seguro Social, y modificada en virtud de la Resolución N° 46,867-2012-J.D. de 10 de julio de 2012, proferida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social; razón por la cual se encuentra legitimada para promover la acción examinada.

Por su lado, la Caja de Seguro Social es una entidad del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones administrativas, expidió el acto demandado, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo, en el presente proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la parte actora demanda la nulidad de la Resolución N° 0580-2010 de 2 de febrero de 2010, emitida por la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se resuelve destituir a la señora NEREIDA QUINTERO de VELASCO, del cargo de Farmacéutica VI, que ocupara en la Dirección y Coordinación de la Dirección de Compras, por incumplimiento del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, y se le establece cuenta por cobrar por la suma de Ocho Mil Doscientos Noventa Balboas con 23/100 (B/.8,290.23), a fin de que resarza parte del precio total de 19,058 frascos del producto Citrato de Magnesio, cuyo reemplazo fue solicitado a la empresa proveedora 48 días después de su vencimiento.

Cabe indicar que dicha actuación fue modificada en virtud de la Resolución N° 46,867-2012-J.D. de 10 de julio de 2012, proferida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se revoca la parte en que se resolvió destituir a la señora NEREIDA ISABEL QUINTERO de VELASCO, y se confirmó el establecimiento de cuenta por cobrar a la funcionaria por la suma de Ocho Mil Doscientos Noventa Balboas con 23/100 (B/.8,290.23).

Ahora bien, resulta conveniente indicar que el estudio que debe realizar esta Sala recae sobre la posible violación o no de normas jurídicas que se hayan producido con la actuación de la autoridad administrativa, pues es competencia de esta Corporación de Justicia el control de la legalidad de los actos administrativos que expidan los servidores públicos.

Tomando en consideración lo anterior, esta Sala se aboca al análisis de la demanda incoada por la señora NEREIDA ISABEL QUINTERO de VELASCO, a través de apoderado judicial.

En ese sentido, es oportuno señalar que, según consta en autos, el proceso que ocupa a la Sala tiene su génesis en el resultado de la Auditoría Especial DNAI-ACI-56-2008 de 17 de noviembre de 2008, elaborado por el

Departamento de Auditoría de Compras e Inventarios de la Caja de Seguro Social, relacionada con el vencimiento de 19,058 frascos del producto Citrato de Magnesio, recibidos con carta de compromiso por el monto de Dieciséis Mil Quinientos Ochenta Balboas con 46/100 (B/.16,580.46), en el Almacén de Insumos Médico Quirúrgico, a través del cual se le solicitó a la empresa proveedora Droguería Saro, S.A., el reemplazo de los frascos vencidos luego de transcurridos cuarenta y ocho (48) días después de su vencimiento.

De esta forma, se observa que, a través de la Orden de Compra N° 220553-0812 de 11 de septiembre de 2002, adjudicada a la empresa Droguería Saro, S.A., el Almacén Médico Quirúrgico 10-15 de la Caja de Seguro Social adquirió 36,000 frascos del producto Citrato de Magnesio, a un costo de Treinta y Un Mil Trescientos Veinte Balboas con 00/100 (B/.31,320.00), para el Servicio de Radiología Médica, recibándose dos entregas de dicho producto, con una vigencia inferior a la solicitada por la Caja de Seguro Social, por lo que se confeccionaron las Cartas de Compromiso N° D. de A. N° 276-03 de 2 de junio de 2003 y D. de A. N° 097-03 de 24 de febrero de 2003, firmadas por el Representante Legal de la empresa Droguería Saro, S.A. y la señora NEREIDA ISABEL QUINTERO de VELASCO (en su condición de Directora de Abastos de la Caja de Seguro Social), a través de las cuales se señalaba lo siguiente:

“La fecha de vencimiento es inferior a la solicitada ... Por ello nos comprometemos a reponer los productos descritos en un término no mayor de 30 días calendarios, contados a partir de la notificación oficial de su próximo vencimiento”.

Cabe indicar que, ante el vencimiento en el Almacén Médico Quirúrgico 10-15, de 19,058 frascos del producto Citrato de Magnesio, el Departamento de Gestión de Calidad de la Dirección de Abastos solicitó a la empresa proveedora Droguería Saro, S.A. el reemplazo de los frascos ya vencidos, a través de la Nota N° G.C.-236-11-2004 de 17 de noviembre de 2004, **cuarenta y ocho (48) días después del vencimiento del producto.**

Por razón de lo anterior, y ante la no reposición de los frascos del producto Citrato de Magnesio por parte de la empresa proveedora, la Caja de Seguro Social le estableció una cuenta por cobrar por la suma de Dieciséis Mil Quinientos Ochenta Balboas con 46/100 (B/.16,580.46), actuación que fue impugnada por la empresa proveedora ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En este punto, cabe destacar que a través de la Sentencia de 4 de agosto de 2008, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declaró que es nula, por ilegal, la Nota No. G.C-236-11-2004 del 17 de noviembre de 2004, mediante la cual la Caja de Seguro Social comunicó a la empresa Droguería Saro, S.A., que mantenía en el Depósito General de Medicamentos 10-10 el producto medicamentoso Citrato de Magnesio vencido con Carta de Compromiso, en la cantidad de 19,058 frascos, y solicitaba la reposición en el término de 30 días calendarios, contados a partir del recibo de dicha notificación. Se indicaba igualmente en dicha Nota que tales términos corresponden a lo estipulado en la Carta de Compromiso, y que transcurrido el mismo sin recibir la reposición, se procedería a establecer una Cuenta por Cobrar, que sería descontada de cualquier cuenta por pagar a la empresa.

Por razón de la declaratoria de ilegalidad de la Nota No. G.C-236-11-2004 del 17 de noviembre de 2004, emitida por la Dirección de Abastos de la Caja de Seguro Social, la entidad de seguridad social dispuso el inicio de una investigación para establecer el grado de responsabilidad de los funcionarios que tenían a su cargo la obligación de notificar, oportunamente, sobre los productos que debía ser reemplazados por la empresa proveedora Droguería Saro, S.A.

El resultado de las investigaciones adelantadas se encuentra recogido en en la Auditoría Especial DNAI-ACI-56-2008 de 17 de noviembre de 2008, elaborado por el Departamento de Auditoría de Compras e Inventarios de la Caja de Seguro Social, visible de fojas 669 a 787 del expediente administrativo,

en el cual se deja constancia que no se realizó oportunamente una solicitud de reposición a la empresa proveedora Droguería Saro, S.A. de los productos denominados Citrato de Magnesio que se encontraban próximos a vencer, por lo cual era responsable, entre otros funcionarios, la señora NEREIDA ISABEL QUINTERO de VELASCO, quien se desempeñaba como Directora de Abastos de la Caja de Seguro Social para la fecha en que se suscitaron los hechos. Cabe indicar que para la elaboración de este informe especial por el Departamento de Auditoría se solicitó a la funcionaria NEREIDA ISABEL QUINTERO de VELASCO que remitiera sus apreciaciones y documentos que guardaran relación con la investigación adelantada. (foja 679 del expediente administrativo)

Por razón de lo anterior, se determinó que la funcionaria NEREIDA ISABEL QUINTERO de VELASCO, en su condición de Directora de Abastos de la Caja de Seguro Social, tenía la obligación de evaluar continuamente las operaciones y actividades relacionadas con los hechos investigados, a fin de realizar en tiempo oportuno las solicitudes de reposición a la empresa proveedora, lo cual fue incumplido por la servidora QUINTERO de VELASCO, razón por la cual se le impuso la sanción disciplinaria de destitución del cargo, de acuerdo a lo dispuesto en el Cuadro de Aplicación de Sanciones del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, tomando en consideración que la misma había sido sancionada disciplinariamente en ocasiones anteriores. La sanción disciplinaria impuesta se encuentra recogida en el acto administrativo impugnado ante la Sala Tercera, contenido en la Resolución N° 0580-2010 de 2 de febrero de 2010, emitida por la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, en la cual igualmente se estableció una cuenta por cobrar a la señora NEREIDA ISABEL QUINTERO de VELASCO, por la suma de Ocho Mil Doscientos Noventa Balboas con 23/100 (B/8,290.23), a fin de que resarciera parte del

precio total de 19,058 frascos del producto Citrato de Magnesio, cuyo reemplazo fue solicitado a la empresa proveedora 48 días después de su vencimiento.

Ahora bien, como ha quedado establecido con anterioridad, este acto fue mantenido a través de la Resolución N° 3368-2010 de 21 de junio de 2010, emitida por el Sub-Director General de la Caja de Seguro Social, y modificado en virtud de la Resolución N° 46,867-2012-J.D. de 10 de julio de 2012, proferida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, visible de fojas 48 a 49 del expediente, y mediante la cual se revoca la parte en que se resolvió destituir a la señora NEREIDA ISABEL QUINTERO de VELASCO, y se confirmó el establecimiento de cuenta por cobrar a la funcionaria por la suma de Ocho Mil Doscientos Noventa Balboas con 23/100 (B/.8,290.23).

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 NEREIDA ISABEL QUINTERO de VELASCO, por la suma de Ocho Mil Doscientos Noventa Balboas con 23/100 (B/.8,290.23), 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.

En este punto, la Sala procede a hacer un análisis de las normas que sirven de sustento a la Caja de Seguro Social para determinar la responsabilidad patrimonial de la señora NEREIDA ISABEL QUINTERO de VELASCO, y establecerle la cuenta por cobrar por la suma de Ocho Mil Doscientos Noventa Balboas con 23/100 (B/.8,290.23), para resarcir parte del precio total de los 19,058 frascos del producto Citrato de Magnesio, cuyo reemplazo fue solicitado a la empresa proveedora Droguería Saro, S.A., cuarenta y ocho (48) días después de su vencimiento.

En ese sentido, se observa que la Resolución N° 0580-2010 de 2 de febrero de 2010, emitida por la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, se encuentra fundamentada en los

artículos 10 y 1073 del Código Fiscal, en lo que se refiere al establecimiento de la cuenta por cobrar a cargo de la señora NEREIDA ISABEL QUINTERO de VELASCO, por razón de lesión patrimonial incurrida en perjuicio de la Caja de Seguro Social.

Las normas legales en mención señalan lo siguiente:

“Artículo 10. Las personas que tengan a su cargo la administración de bienes nacionales serán responsables por su valor monetario en caso de pérdida o de daños causados por negligencia o uso indebido de tales bienes, aun cuando éstos no hayan estado bajo el cuidado inmediato de la persona responsable al producirse la pérdida o el daño. De tal responsabilidad no se eximirán aun cuando aleguen haber actuado por orden superior al disponer de los bienes por cuyo manejo son directamente responsables, pero el empleado superior que haya ordenado la disposición será solidariamente responsable de la pérdida que la Nación hubiere sufrido a causa de su orden”.

“Artículo 1073. Los créditos a favor del Tesoro Nacional se extinguen:

...

2. Por prescripción de 15 años, salvo en los casos en que este Código o leyes especiales fijen otro plazo; y...”.

Las disposiciones legales anteriores hacen referencia a la responsabilidad exigible al funcionario que mantiene bajo su cuidado bienes nacionales, y el término de prescripción para hacer exigible dicha responsabilidad. Ahora bien, dicha responsabilidad es distinta a la responsabilidad disciplinaria exigible al funcionario por razón de su actuación y que se adelanta ante la entidad en la cual desempeña sus funciones. Es decir, que la responsabilidad a que se refiere el artículo 10 del Código Fiscal, es la llamada responsabilidad patrimonial, la cual es determinada a través del juicio de cuentas.

El juicio de cuentas, según el citado artículo 1 de la Ley N° 67 de 14 de noviembre de 2008 -vigente al momento en que se inicia el procedimiento disciplinario contra la señora NEREIDA ISABEL QUINTERO de VELASCO y a través de la cual se desarrolla la jurisdicción de cuentas-, tiene por objeto la evaluación de la gestión de manejo de los fondos y bienes públicos, y la decisión sobre la responsabilidad patrimonial del respectivo agente o funcionario público frente al Estado. 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 el o las personas (funcionarios) tenían bajo su responsabilidad la custodia, control, manejo o administración de los fondos públicos afectados.

Así, 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 que puede juzgar distintas causas, a saber:

“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”.

Ahora bien, de un análisis de la actuación adelantada por la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, al establecerle a la señora NEREIDA ISABEL QUINTERO de VELASCO una cuenta por cobrar por la suma de Ocho Mil Doscientos Noventa Balboas con 23/100 (B/.8,290.23), para resarcir parte del precio total de los 19,058 frascos

del producto Citrato de Magnesio, cuyo reemplazo fue solicitado por la funcionaria QUINTERO de VELASCO a la empresa proveedora Droguería Saro, S.A., cuarenta y ocho (48) días después de su vencimiento, 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 NEREIDA ISABEL QUINTERO de VELASCO, 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.

En seguimiento de lo anterior, se observa que las disposiciones que la demandante denuncia como infringidas guardan relación entre sí: los numerales 2 y 5 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. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;
5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquéllos que fueron formulados al interesado. (lo resaltado es de la Sala Tercera)

Con relación a lo anterior, 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 NEREIDA ISABEL QUINTERO de VELASCO, configurándose un vicio de nulidad absoluta en la Resolución N° 0580-2010 de 2 de febrero de 2010, emitida por la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, pues resulta 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.

En virtud de lo anterior, la actuación de la Caja de Seguro Social en materia de deslindar responsabilidades por actuaciones de funcionarios bajo su mando, puede ir solamente hasta donde el ordenamiento jurídico así lo determine (responsabilidad disciplinaria, entre otras), y no abarcar materias que escapen de su competencia, siendo así que la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos tiene que ser juzgada y ponderada por el Tribunal que, según la Ley, tiene la competencia natural y privativa sobre esta materia (es decir, el Tribunal de Cuentas).

Sobre este tema, el tratadista colombiano Jaime Orlando Santofimio Gamboa ha señalado que la incompetencia *ratione materiae* se caracteriza “porque se concreta sobre la materia u objeto específico del acto, esto es, sobre las potestades otorgadas por el ordenamiento a los órganos o sujetos de la administración ... **Esta incompetencia puede depender de las siguientes circunstancias: a) el ejercicio por parte de los sujetos administrativos de competencia de que carecen; b) el ejercicio por parte de los sujetos administrativos de competencias inexistentes para cualquiera de los órganos de la administración, y c) exceso en las competencias delegadas ...**”. (SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Cuarta Edición, Colombia, 2007, página 372) (lo resaltado es de la Sala).

De esta forma, queda evidenciado que al momento de decidir la controversia, la Caja de Seguro Social deslindó un tipo de responsabilidad sobre

la cual no tenía competencia, con lo cual quedan comprobados los cargos de ilegalidad denunciados por la parte demandante y corresponde a la Sala declarar la ilegalidad del acto acusado, haciéndose innecesario el análisis de los cargos de ilegalidad restantes.

Finalmente, debe hacerse referencia a la "solicitud especial" formulada por la parte demandante, visible a foja 33 del expediente, y contenida dentro de su libelo de demanda, en la cual solicita a la Sala Tercera le reconozca y ordene el pago de los salarios dejados de percibir desde el momento de su destitución hasta la fecha de su reintegro. En ese sentido, esta Corporación de Justicia debe aclararle a la parte actora que la acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción que interpusiera ante la Sala Tercera perseguía la declaratoria de nulidad de la Resolución N° 0580-2010 de 2 de febrero de 2010, emitida por la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, en lo que se refería al establecimiento de una cuenta por cobrar a cargo de la señora NEREIDA ISABEL QUINTERO de VELASCO, por la suma de Ocho Mil Doscientos Noventa Balboas con 23/100 (B/.8,290.23), para resarcir parte del precio total de los 19,058 frascos del producto Citrato de Magnesio, cuyo reemplazo fue solicitado por la funcionaria QUINTERO de VELASCO a la empresa proveedora Droguería Saro, S.A., cuarenta y ocho (48) días después de su vencimiento, razón por la cual lo relativo al tema de salarios dejados de percibir producto de la acción disciplinaria que fue decretada y posteriormente modificada por la entidad de seguridad social, no fue objeto de análisis en el presente proceso, ni tampoco fue reclamado ni resuelto en la vía gubernativa, por lo cual no es posible acceder a dichas pretensiones.

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 ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución N° 0580-2010 de 2 de febrero de 2010, emitida por la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, en lo que se refiere al establecimiento de

una cuenta por cobrar a cargo de la señora NEREIDA ISABEL QUINTERO de VELASCO, por la suma de Ocho Mil Doscientos Noventa Balboas con 23/100 (B/.8,290.23), para resarcir parte del precio total de los 19,058 frascos del producto Citrato de Magnesio, cuyo reemplazo fue solicitado a la empresa proveedora Droguería Saro, S.A., cuarenta y ocho (48) días después de su vencimiento, y NIEGA el resto de las pretensiones.

NOTIFÍQUESE,


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LUIS RAMON FABREGA S.
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY _____ DE _____
DE _____ A LAS _____
DE LA _____ A _____

FIRMA

Para notificar los intereses de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 520 en el lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 tarde
de hoy 14 de marzo de 2016.


SECRETARIA