

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, nueve (09) de Agosto de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Licenciado Guillermo Manuel Crismatt Pereira, en nombre y representación de **GABRIELA ELISA APARICIO OSES**, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°529-2014-D.G. de catorce (14) de abril de dos mil catorce (2014), emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social, así como la Resolución N°52,754-2018-J.D. de cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018), emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se modifica el acto principal.

En el escrito de demanda, la parte actora solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto impugnado, lo cual no fue aceptado por este Tribunal, mediante Resolución de diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018) (Cfr. fs. 31 a 34).

De allí que, mediante providencia calendada ocho (8) de enero de dos mil diecinueve (2019), la presente demanda fue admitida y se le corrió traslado al Director General de la Caja de Seguro Social, para que emitiera su informe explicativo de conducta, así como a la Procuraduría de la Administración, para en representación de la Ley, presentara las objeciones de rigor (Cfr. f.37).

PRETENSIONES DE LA DEMANDANTE

La parte actora requiere que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°529-2014-D.G. de catorce (14) de abril de dos mil catorce (2014), expedida por el Director General de la Caja de Seguro Social, a través de la cual ordenó remitir para el cobro por jurisdicción coactiva, contra la doctora **GABRIELA ELISA APARICIO OSES**, la suma de veintitrés mil novecientos cincuenta y nueve balboas con cincuenta y un centésimos (B/.23,959.51); así como la modificación que introduce la Resolución N°52,754-2018-J.D. de cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018), proferida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA DE LA DEMANDA

El Licenciado Guillermo Crismatt Pereira, explica en los hechos y omisiones que fundamentan la demanda, que su representada fue nombrada eventualmente para el cargo de Médico Residente, mediante Resuelto N°012386-2010 de veintinueve (29) de julio de dos mil diez (2010), para un periodo de tres (3) años, que fue extendido a cuatro (4) años, por medio de la Acción de Personal N°0261-2017 de siete (7) de enero de dos mil doce (2012), por lo que el plazo comenzó a regir del dieciséis (16) de mayo de dos mil diez (2010), al quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014), con un salario de mil doscientos balboas (B/.1,200.00), que luego se elevó a mil doscientos setenta balboas (B/.1,270.00), a través de la Resolución N°010637-2013 de cinco (5) de marzo de dos mil trece (2013).

El apoderado legal indica que, **GABRIELA ELISA APARICIO OSES**, por medio de la Nota fechada veintiocho (28) de marzo de dos mil doce (2012), informó a la Institución sobre su renuncia a la plaza de Médico Residente en Cirugía Oral y Maxilofacial, a partir del treinta y uno (31) de marzo de dos mil doce (2012); por lo que, el Director General de la Caja de Seguro Social expidió la Resolución N°529-2014-D.G. de catorce (14) de abril de dos mil catorce (2014), contra la cual interpuso recurso de

apelación, ante la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, que fue resuelto mediante Resolución N°52,754-218-J.D. de cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018).

Sostiene, además, que el pronunciamiento de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, si bien mantiene la decisión de devolver las sumas percibidas por su poderdante, también modifica sus fundamentos y la normativa aplicable para tal fin, ya que en vez de ejecutarse a través del cobro coactivo, como lo dispone la Resolución N°529-2014-D.G. de catorce (14) de abril de dos mil catorce (2014), deciden remitir el caso a la Administración para que, con fundamento en la Ley N°67 de 14 de noviembre de 2008 (que desarrolla la jurisdicción de cuentas y reforma la Ley N°32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República), reformada por la Ley N°81 de 22 de octubre 2013, se inicie gestión administrativa con el objetivo de determinar si hubo o no lesión patrimonial estatal, por parte de **GABRIELA ELISA APARICIO OSES**.

Concluye que, no existe un Informe de Auditoría Interna o de la Contraloría General de la República que sustente las alegadas faltas cometidas por su mandante, en el ejercicio de sus funciones que puedan dar origen a una obligación, como las contenidas en los actos administrativos impugnados; y, que su representada no es, ni fue empleada o agente de manejo en dicha institución; que las sumas que pretenden cobrarle, a través de los actos administrativos cuestionados, constituyen el salario que la misma devengó, durante el tiempo que fungió como servidora pública, en el cargo de Médico Residente.

DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE SU INFRACCIÓN

La parte demandante considera conculcados los artículos 974 del Código Judicial y 3 de la Ley N°67 de 14 de noviembre de 2008, reformada por la Ley N°81 de 22 de octubre de 2013.

• **Artículo 974 del Código Civil.**

“Las obligaciones nacen de la Ley, de los contratos, cuasi-contratos y de los actos y omisiones ilícitos o en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia.”

La parte actora señala que, la norma en comento ha sido infringida en forma directa, por falta de aplicación, por parte de la Resolución N°529-2014-D.G. de catorce (14) de abril de dos mil catorce (2014) y la Resolución N°52,754-2018-J.D. de cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018), pues ambas refieren a la ausencia de un contrato suscrito entre la Caja de Seguro Social y **GABRIELA ELISA APARICIO OSES**, el cual pretenden sea sustituido por los requisitos consignados en una convocatoria, para participar en el concurso para optar por la Especialidad que ella se ganó. Aunado a ello, que la entidad demandada busca conferirle la categoría de “Carta de Compromiso”, como si se tratara de un título contractual, a un documento de mero trámite cuya función fue certificar a la Jefatura de Recursos Humanos de la Institución, que la demandante se había hecho acreedora a la plaza de Médico Residente, en la Especialidad de Cirugía Oral Maxilofacial, para dejar una constancia de su historial laboral.

• **Ley N°67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley N°32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, reformada por la Ley N°81 de 22 de octubre de 2013.**

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

- 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.

En opinión de la demandante, el artículo 3 de la Ley N°67 de 14 de noviembre de 2008, ha sido violado en forma directa, por falta de aplicación, ya que el acto modificatorio contenido en la Resolución N°52,754-2018-J.D. de cuatro (4) de julio de dos mil catorce (2014), busca trasladar la cuenta por cobrar del cobro coactivo a la jurisdicción de cuentas, desconociendo que para que proceda la ejecución de una obligación es menester que la conducta del servidor público encuadre en alguno de los supuestos contemplados en la Ley. Que lo percibido por **GABRIELA ELISA APARICIO OSES** no fueron fondos o bienes públicos por los cuales ella tuviera que responder en calidad de servidora pública, empleada o agente de manejo, en cuanto a su menoscabo, pérdida o deterioro, causado por culpa o negligencia en su cuidado, custodia o administración o por darle un destino o uso distinto al previsto en la ley o los reglamentos, que pudiera generar una lesión económica patrimonial, como lo sugiere el acto impugnado.

Concluye que, la naturaleza de los servicios que presta un Médico Residente están definidos en el artículo 17 del Decreto Ejecutivo N°119 de 29 de mayo de 2013, que consagra el Reglamento General de Internos y Residentes, el cual establece que los mismos cumplen funciones públicas esenciales del Estado panameño, por lo que durante dicho periodo laborará como servidor público, con todos los derechos y responsabilidades como tales.

INFORME EXPLICATIVO DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

El Director General Interino de la Caja de Seguro Social, mediante nota sin número ni fecha, envió a esta Colegiatura el informe explicativo de conducta correspondiente, recibido en la Secretaría de la Sala el día veintidos (22) de enero de dos mil diecinueve (2019), consultable de fojas 39 a 42 del expediente judicial.

En el referido informe señala que, la demandante, Doctora en Cirugía Dental, solicitó empleo ante la Institución el día veintisiete (27) de junio de dos mil siete (2007), siendo nombrada eventualmente mediante Resuelto N°012552-2007 de nueve (9) de agosto de dos mil siete (2007), con inicio de labores que rigió desde el dieciséis (16) de julio de dos mil siete (2007), día en que tomó posesión del cargo, y que el internado vencía el quince (15) de julio de dos mil nueve (2009), a partir del cual obtuvo su idoneidad profesional, expedida por el Consejo Técnico de Salud, a través de la Certificación N°938-C.T. de treinta y uno (31) de julio de dos mil nueve (2009).

Precisa que, mediante memorando SDMdeDEI-CH-255-10 de veintiuno (21) de abril de dos mil diez (2010), la Subdirección de Docencia e Investigación del Complejo Hospitalario Dr. Arnulfo Arias Madrid, emitió una Carta de Compromiso que fue firmada por la demandante, en la cual se constata que se hizo acreedora de una plaza de residencia médica en la Especialidad de Cirugía Oral y Maxilofacial, en el Concurso de Residencia 2010, y que al finalizar la misma se comprometía a laborar en la Institución en el Área Metropolitana.

Que ante ello, mediante Resuelto N°012386-2010 de 29 de julio de dos mil diez (2010), fue nombrada en el cargo de Médico Residente I, para la Especialidad de Cirugía Oral y Maxilofacial, tomando posesión del cargo, a través de Acta de Posesión de seis (6) de agosto de dos mil diez (2010), nombramiento que fue por tres (3) años, del dieciséis (16) de mayo de dos mil diez (2010), al quince (15) de mayo de dos mil trece (2013). Sin embargo, dicho término fue modificado, por medio de la Acción de Personal N°0261-2012 de siete (7) de enero de dos mil doce (2012), ya que la fecha

correcta de nombramiento era por cuatro (4) años, del dieciséis (16) de mayo de dos mil diez (2010), al quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014).

Seguidamente, expresa que la Doctora **GABRIELA ELISA APARICIO OSES**, mediante nota fechada veintiocho (28) de marzo de dos mil doce (2012), alegando motivos personales, presentó renuncia irrevocable a la plaza de residencia de Cirugía Oral y Maxilofacial, señalando que hasta el treinta (30) de marzo de dos mil doce (2012), laboraría en el hospital.

También indicó que, la Directora Ejecutiva Nacional de los Servicios y Prestaciones de Salud, por medio del Memorando N°DENADOI-N-0868-2012 de diez (10) de abril de dos mil doce (2012), solicitó a la Dirección Ejecutiva Nacional el inicio del trámite de establecimiento de cuentas por cobrar, por el incumplimiento del compromiso pactado, y luego mediante Resolución N°529-2017-D.G. de catorce (14) de abril de dos mil catorce (2014), el Director General de la Institución resolvió declarar que la demandante no había honrado el compromiso y ordenó la gestión de cobro de la suma de veintitrés mil novecientos cincuenta y nueve balboas con cincuenta y un centésimos (B/.23,959.51), percibidos durante la residencia médica, así como su remisión a la jurisdicción coactiva.

Manifiesta el funcionario denunciado que, como resultado de la interposición del recurso de apelación, la Junta Directiva de la Caja del Seguro Social, decidió modificar la Resolución N°529-2017-D.G., mediante la Resolución N°52,754-2018-J.D. de cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018), variando la remisión de la gestión de cobro, acorde con la normativa vigente de la jurisdicción de cuentas.

Señala, además, que a diferencia del nombramiento efectuado mediante el Resuelto N°042552-2007 de nueve (9) de agosto de dos mil siete (2007), el nombramiento de la demandante como Médico Residente de Cirugía Oral y Maxilofacial, tuvo su génesis en el cumplimiento del Decreto Ejecutivo N°222 de sies (6) de junio de dos mil cuatro (2004), para efecto de la capacitación y adiestramiento

por medio de los respectivos programas de residencias médicas aprobadas por el Consejo Técnico de Salud; por tanto, este y los emolumentos percibidos fueron una consecuencia directa de la convocatoria realizada, a través del Concurso de Residencia 2010, los cuales proceden de plazas específicas para médicos residentes y con montos distintos a los que inicialmente percibía como funcionaria de la institución, cuyo objetivo era remunerarla por la especialización que iba a realizar y por la cual se obligaba a retribuir a la Institución con los servicios profesionales correspondientes, como quedó plasmado en la Carta de Compromiso SDMdeDEI-CH-255-10 de veintiuno (21) de julio de dos mil diez (2010) y en el nombramiento contenido en el Resuelto N°012386-2010 de veintiséis (26) de julio del mismo año.

Para finalizar expone que, al haber renunciado a la residencia, la doctora **GABRIELA ELISA APARICIO OSES** no honró su compromiso con la Institución, en el sentido de prestar los servicios profesionales correspondientes a la especialidad concursada, de manera que mediante el acto administrativo demandado se ordenó el establecimiento de una cuenta por cobrar.

CRITERIO DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración mediante Vista Fiscal Número 1233 de trece (13) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), visible de fojas 66 a 72 del cuadernillo judicial, dio contestación a la demanda objeto de este examen, solicitando a la Sala que declare que no es ilegal el acto impugnado, basándose en lo siguiente:

“(…)
 Lo relevante en cuanto a los dos hechos a los que hemos hecho referencia, es que la hoy actora ingresó al sistema de salud con la condición de médico residente.
 (…)
 En este contexto, si bien el artículo 17 del Decreto Ejecutivo 119 de 29 de mayo de 2003, establece que el médico residente *laborará como servidor público con todos los derechos y responsabilidades de tales*; no podemos perder de vista, que el mismo se encuentra, en la ejecución de las funciones para la cual fue contratado, **dentro de un proceso formativo**, en el cual, el Estado pone a disposición del *médico residente*, el personal y

las instalaciones necesarias a fin que este pueda especializarse en la rama de su elección.

Lo anterior, implica que el Estado está realizando una inversión, la cual esta supuesta a ser retribuida, a través de la prestación del servicio del facultativo, por el tiempo para el cual haya sido contratado; lo cual, de no cumplirse, traería entre otras consecuencias, la obligación de devolver el monto invertido.

(...)

Así tenemos que, en adición a disposiciones como la Ley 51 de 2005, el Decreto 222 de 16 de junio de 2004, y el Decreto 119 de 29 de mayo de 2003, que resultan vinculantes en el caso que nos ocupa; la hoy demandante suscribió con el Subdirector de Docencia e Investigación en Salud, la **Carta de Compromiso SDMdeDEI-CH-255-10 de 21 de abril 2010**, por lo que al haber renunciado a la plaza que venía desempeñando como médico residente en la Especialidad de Cirugía Oral y Maxilofacial, a partir del 30 de marzo de 2012, la misma no cumplió en el período de entrenamiento teórico y práctico de cuatro (4) años para el cual había sido contratada...

En razón de la renuncia arriba descrita y, por tanto de la formación académica a la que se había comprometido; surge la obligación por parte de la demandante a devolver las sumas que en su momento le habían sido dadas, recordemos, con la condición de culminar el período de residencia, la cual, de conformidad a la Hoja de Trámite D.P.E.Y.O.D.-363-2014 de 11 de febrero de 2014, asciende a la suma de **veintitrés mil novecientos cincuenta y nueve balboas con cincuenta y un centésimo (B/.23,959.51).**"

Igual criterio mantuvo el representante del Ministerio Público, en la Vista Número 1194 de doce (12) de noviembre de dos mil veinte (2020), mediante la cual presentó sus alegatos de conclusión (Cfr. Fs. 79 a 85).

DECISIÓN DE LA SALA

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 206, numeral 2 de la Constitución Política y 97, numeral 2 del Código Judicial, esta Sala es competente para revisar, declarar la nulidad por ilegal de los actos administrativos y restablecer el derecho particular violado, por lo que, cumplidos los trámites previstos para estas causas, corresponde emitir la decisión de fondo respectiva.

De acuerdo a lo planteado en párrafos anteriores, se observa que la parte actora cuestiona la legalidad de la Resolución N°529-2014-D.G. de catorce (14) de abril de dos mil catorce (2014), emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social, mediante la cual resuelve remitir a la Jurisdicción Coactiva para implementar una gestión de cobro, en su contra, a fin de que restituya a la Institución la suma de

veintitrés mil novecientos cincuenta y nueve balboas con cincuenta y un centésimos (B/.23,959.51), que percibió durante su formación profesional en la Especialidad de Cirugía Oral y Maxilofacial, luego de haber renunciado a la plaza sin culminar el periodo de entrenamiento teórico-práctico de cuatro (4) años, como médico residente.

Así también, impugna la Resolución N°52,754-2018-J.D. de cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018), emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social que, al resolver el recurso de apelación, modificó el contenido de la Resolución N°529-2014-D.G. citada, en el sentido de *“remitir a la Administración la presente causa, a fin que se surtan los trámites correspondientes de acuerdo a la normativa vigente, en cuanto al establecimiento de la cuenta por cobrar.”*

Ahora bien, se aprecia que la parte demandante alega que los actos administrativos impugnados conculcan el artículo 974 del Código Civil que establece que las obligaciones nacen de la ley, de los contratos, cuasi-contratos y de los actos y omisiones ilícitos o en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia; y, el artículo 3 de la Ley N°67 de 14 de noviembre de 2008, el cual desarrolla las causas que juzgará la jurisdicción de cuentas.

Luego de un examen de las resoluciones administrativas recurridas, se colige que el punto de inflexión se produce a partir del treinta y un (31) de marzo de dos mil doce (2012), momento en que se hace efectiva la renuncia de **GABRIELA ELISA APARICIO OSES** a la plaza que venía desempeñando como médico residente en la Especialidad de Cirugía Oral y Maxilofacial, que comprendía un período de entrenamiento teórico y práctico de cuatro (4) años que, de acuerdo al Resuelto N°012386-2010 de veintinueve (29) de julio de dos mil diez (2010), modificado por medio de la Acción de Personal N°0261-2012 de siete (7) de enero de do mil doce (2012), tenía una fecha de efectividad, desde el dieciséis (16) de mayo de dos mil diez (2010), al quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014), plazo que no se completó (Cfr. f.110 del expediente administrativo).

De acuerdo a lo manifestado por el Director General de la Caja de Seguro Social, producto de la renuncia y en atención a la formación médica a la que se había comprometido la demandante, surgió la obligación de devolver las sumas que en su momento le fueron entregadas, con la condición de culminar el período de residencia que, de conformidad con la Hoja de Trámite N°D.P.E.Y.O.D.-363-2014 de once (11) de febrero de dos mil catorce (2014), asciende a la suma de veintitrés mil novecientos cincuenta y nueve balboas con cincuenta y un centésimos (B/.23,959.51) (Ver foja 20 de expediente judicial).

Se observa que, debido al incumplimiento de la demandante, la entidad administrativa decidió implementar una gestión de cobro, con el objetivo de que la suma señalada sea restituida, por lo que mediante la Resolución N°529-2014-D.G. de catorce (14) de abril de dos mil catorce (2014), determinó remitir el caso a la Jurisdicción Coactiva, con fundamento en las facultades administrativas del Director General de la Caja del Seguro Social, contenidas en el artículo 41 de la Ley N°51 de 27 de diciembre de 2005 (Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social), el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°222 de 16 de junio de 2004, que reglamenta los Concursos para las Residencias Médicas de las Instituciones de Salud del Estado y el artículo 18 del Decreto Ejecutivo N°119 de 29 de mayo de 2003, que contiene el Reglamento General de Médicos Internos y Residentes.

Advierte este Tribunal que, contra la Resolución N°529-2017-D.G. de catorce (14) de abril de dos mil catorce (2014), la demandante interpuso recurso de apelación, ante la Secretaría General de la Dirección General de la Caja de Seguro Social, el día veintisiete (27) de enero de dos mil quince (2015), por lo que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social decidió modificarla, a través de la Resolución N°52,754-2018.J.D. de cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018), en el sentido de remitir dicha causa a la Administración (Jurisdicción de Cuentas), con la finalidad de

99-

establecer una cuenta por cobrar, en contra de **GABRIELA ELISA APARICIO OSES** (Foja 150 del expediente administrativo, fojas 21 y 22 de expediente judicial).

Como fundamento de dicha decisión, la entidad administrativa demandada manifestó que, si bien **GABRIELA ELISA APARICIO OSES** al momento de presentar la renuncia no había suscrito con la Institución el Contrato Médico de Residente que permitiera el cobro coactivo de las sumas recibidas durante el periodo de residencia, de acuerdo a la Carta SDMdeDEI-CH-255-10 de veintiuno (21) de abril de dos mil diez (2010), se acredita que la referida profesional de la salud se hizo acreedora de una plaza como médico residente en la Especialidad de Cirugía Oral y Maxilofacial, a partir del dieciséis (16) de mayo de dos mil diez (2010) y que, culminado dicho período de adiestramiento, su lugar de trabajo sería en el área metropolitana.

Y, adicionalmente, que en atención a lo establecido en el artículo 17 del Decreto Ejecutivo N°119 de 29 de mayo de 2003, como toda servidora pública recibió los emolumentos legales para tal fin, pero que al renunciar antes de culminar el periodo de residencia, como consta en la resolución de nombramiento eventual y su modificación, no honró el compromiso adquirido con la Caja de Seguro Social, causando un perjuicio económico o lesión patrimonial que, de acuerdo a la Ley N°67 de 14 de noviembre de 2008, reformada por la Ley N°81 de 22 de octubre de 2013, debe ser investigada por la Contraloría General de la República y juzgada por la Jurisdicción de Cuentas.

Bajo este contexto, estimamos oportuno exponer que todo Procedimiento Administrativo para la determinación de responsabilidades, puede iniciarse como consecuencia del ejercicio de funciones de control, de la potestad de investigación, por denuncia de particulares o a solicitud de cualquier organismo o funcionario público que, con base en elementos de convicción, presumen fundadamente la responsabilidad de personas determinadas.

Es precisamente bajo esta potestad de control, fiscalización e investigación, conferida por la Ley N°51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro

Social que, tanto el Director General como la Junta Directiva de esta entidad, emitieron los actos administrativos impugnados, de acuerdo al procedimiento administrativo general de la Institución consagrado en el artículo 114 de la misma ley, que establece que el mismo se regirá por el contemplado en la Ley N°38 de 31 de julio de 2000 que, como se ha podido constatar, fue aplicado correctamente, respetando el debido proceso legal, dándole a la parte afectada la oportunidad de presentar sus descargos y el material probatorio pertinente en su defensa, así como el poder impugnar las resoluciones administrativas emitidas, que le permitirían agotar la vía gubernativa.

En tal sentido, se puede apreciar que el acto modificatorio, es decir, la Resolución N°52,754-2018.J.D. de cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018), agotó la vía gubernativa y permitió a la demandante accionar ante la Sala Contencioso Administrativo, a través de la acción de plena jurisdicción, contemplada en el artículo 42-B de la Ley N°135 de 30 de abril de 1943, reformada por la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946.

La acción de plena jurisdicción ha sido concebida, en nuestra legislación, contra actos administrativos individuales y personales que afectan derechos subjetivos, de lo cual se deduce que el acto administrativo acusado de ilegalidad, vía recurso de plena jurisdicción, **debe conformarse mediante una decisión o declaración administrativa que produzca efectos jurídicos inmediatos, que conlleven la reparación por lesión de derechos subjetivos.**

La noción de acto administrativo debe entonces recoger ese principio y restringirse a aquellos actos aptos para producir efectos jurídicos directos, en forma inmediata, es decir, que emanen directamente del acto mismo, creando, modificando o extinguiendo derechos subjetivos previamente adquiridos.

Así tenemos que, de las constancias procesales se evidencia que el acto primigenio cuya legalidad se cuestiona, es decir la Resolución N°529-2017-D.G. de catorce (14) de abril de dos mil catorce (2014), fue modificada por la Resolución

100
A

101-

N°52,754-2018.J.D. de cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018), **acto que si bien causa estado, pues pone fin a la vía gubernativa, no produce efectos jurídicos directos e inmediatos que hayan generado, modificado o extinguido algún derecho conferido a la parte demandante.** Por el contrario, tales actos tendrán posiblemente un efecto jurídico, en unión con otros elementos, a partir de una fecha futura determinada, sujeta a condición.

Esto lo decimos, en vista que la parte motiva de la resolución recurrida hace alusión a que la Caja de Seguro Social, con base en los elementos de pruebas que mantienen en sus archivos y tomando en consideración las normas vigentes aplicables al caso, estima que la actuación de la demandante pudiera conllevar una afectación o lesión patrimonial en detrimento del Estado que amerita ser investigada y juzgada; por ello, resuelve remitir la causa a la "Administración" para que prosiga con los trámites que, de acuerdo a la ley, resulten pertinentes, con el único y principal objetivo de implementar una gestión de cobro y el "establecimiento de una cuenta por cobrar" contra **GABRIELA ELISA APARICIO OSES**, en favor de la Institución.

Sobre el particular, la Ley N°32 de 8 de noviembre de 1984 y la Ley N°67 de 14 de noviembre de 2018 (reformada por la Ley N°81 de 22 de octubre de 2013), establecen que le corresponde a la Contraloría General de la República iniciar las investigaciones sobre operaciones que afecten patrimonios o fondos públicos, **ya sea de oficio o por denuncia presentada al efecto**, por lo que de ser procedente deberá iniciar, ante la Jurisdicción de Cuentas, un proceso adjuntando el informe o auditoría que contenga los reparos y los elementos de prueba correspondientes, con el objetivo de investigar y juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades verificadas en las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y bienes públicos.

Todo lo expuesto permite deducir las razones por las cuales la parte demandante solamente solicitó la nulidad de los actos administrativos y no el restablecimiento de un

derecho subjetivo lesionado, ya que tal afectación no se ha configurado en la presente causa. No obstante, la jurisdicción contencioso-administrativa esta llamada a examinar la legalidad de los actos emitidos por la Administración Pública que ponen fin a la instancia administrativa, por lo que en el negocio bajo examen, conforme a los planteamientos descritos, esta Colegiatura concluye que no ha sido acreditada la infracción de ninguna de las disposiciones legales que se aducen como lesionadas.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución N°529-2014-D.G. de catorce (14) de abril de dos mil catorce (2014), emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social, así como tampoco la Resolución N°52,754-2018.J.D. de cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018), proferida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

Notifíquese,

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 19 DE agosto DE 20 22

A LAS 8:43 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 2392 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 16 de agosto de 2022


SECRETARÍA