



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de septiembre de 2015
C-95-15

Señor
Néstor Vega Yuil
Presidente de la Junta Directiva
Caja de Seguro Social
E. S. D.

Señor Presidente:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota N° 068-2015, mediante la cual consulta a esta Procuraduría sobre la competencia que tiene la Caja de Seguro Social para investigar y juzgar la responsabilidad patrimonial en que puedan incurrir sus servidores públicos, y la de la Junta Directiva para decidir, en calidad de autoridad de segunda instancia, los recursos de apelación que se interpongan contra los actos administrativos que, en ese sentido, dicte el Director General de la institución.

En relación al tema objeto de su consulta, la opinión de la Procuraduría de la Administración coincide con el externado por la Asesoría Legal de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, en el sentido que la competencia para investigar y conocer de actos relacionados con reparos por responsabilidad patrimonial es privativa de la Fiscalía de Cuentas y el Tribunal de Cuentas, respectivamente, por mandato constitucional y legal.

Sobre el particular, la administración de la Caja de Seguro Social ventila causas y adopta medidas relacionadas con responsabilidad patrimonial, aplicando dos procedimientos: el “Procedimiento para la Aplicación de Descuentos por Cobrar a Servidores Públicos”, identificado con el número 134-02, editado en noviembre de 2004, y el “Procedimiento para el Trámite por Pérdida de Activos” identificado con el número PR-DENFA-254, aprobado en diciembre de 2004 y actualizado el 24 de septiembre de 2014.

El primer procedimiento, o sea, el No. 134-02, señala las áreas o unidades administrativas que intervienen en su aplicación y los hechos que dan lugar a investigación y fijación de cuentas por pagar a cargo del servidor público en concepto de: (i) pagos recibidos de más, debido a asignación de posición que ha sido revocada o por sobresueldos; (ii) pago de daños a vehículos de la institución ocasionados por colisión, en la que resulte responsable; (iii) **por pérdidas o daños de activos**; y (iv) por cualesquiera otras actuaciones que den origen a una cuenta por pagar, debidamente sustentada (Cfr. página 1).

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.

También el procedimiento contempla que, al momento de notificarse de la resolución, el servidor público puede indicar que va a pagar voluntariamente la totalidad de la cuenta por cobrar, para lo cual llenará el formulario destinado para eso; o bien que la unidad administrativa correspondiente le dé el trámite al formulario de descuento directo conforme a la resolución emitida, siempre que la misma no hubiese sido impugnada en tiempo oportuno.

El otro procedimiento, es decir, el No. PR-DENFA-254, se adoptó para establecer las acciones a seguir cuando se detectan **pérdidas de activos**; de igual manera, menciona las unidades administrativas que deben participar en su aplicación, de tal manera que en este aspecto (en lo relacionado con la recuperación de activos o en caso de pérdida o registro como pérdida de activos), subrogó el Procedimiento No. 134-02, por ser especial y posterior.

Sobre el particular, resulta oportuna la ocasión para establecer que cuando se aprobaron los procedimientos a los que nos referimos en los párrafos que anteceden, la competencia para investigar y juzgar determinando la existencia de una lesión patrimonial contra el Estado y la responsabilidad patrimonial consiguiente que le pudiera corresponder a los **empleados y agentes de manejo**, la tenía la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, creada dentro de la Contraloría General de la República, por medio del Decreto de Gabinete No. 36 de 10 de febrero de 1990. No obstante, mediante Acto Legislativo No. 1 de 27 de julio de 2004, la Asamblea Nacional reformó el artículo 276 de la Constitución Política (corresponde al artículo 280 del Texto Único adoptado mediante Decreto Ejecutivo No. 572 de 11 de noviembre de 2004) y le introdujo al Título IX el Capítulo 4to., para instituir la Jurisdicción de Cuentas.

Igualmente, dicho Acto Legislativo le atribuyó una nueva función a la Contraloría General de la República, consistente en 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 (Cfr. numeral 13 del artículo 280), y en el artículo 281 instituyó la Jurisdicción de Cuentas, con competencia y jurisdicción nacional, para juzgar las cuentas de los **agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de estas por razón de supuestas irregularidades**, agregando que la Ley determinará la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

La Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, "Que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas", mediante la cual se creó el Tribunal de Cuentas, entró en vigencia el 15 de enero de 2009 por disposición expresa de ella misma y, en su artículo 3, describe los supuestos de hecho en los que pueden ser declarados patrimonialmente responsables por lesión en perjuicio del patrimonio del Estado los **empleados** o agentes de manejo, así:

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 de 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 de control de fondos o bienes públicos.
3. Por los reparos que surjan en la administración de las cuentas de empleados y agentes de manejo, en razón de examen, auditoría o investigación realizada de oficio o 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 dichos fondos o bienes públicos, en una empresa estatal o mixta o en cualquier empresa en la que tenga participación económica el Estado o una institución autónoma o semiautónoma, municipal 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, autorización, custodia, cuidado, control, aprobación, autorización o pago de una persona natural o jurídica.” (El énfasis en negrita es de la Procuraduría).

Como es posible apreciar, la norma citada ut supra, menciona las causas cuyo juzgamiento corresponde de manera privativa al Tribunal de Cuentas, y los sujetos que pueden ser objeto de Responsabilidad Patrimonial: **servidores públicos y agentes de manejo**, a los cuales se les haya confiado la responsabilidad de, entre otras cosas, recibir, administrar, cuidar, custodiar y fiscalizar fondos y bienes públicos.

Los Procedimientos No. 134-02 y No. PR-DENFA-254, también describen las conductas que pueden ser objeto de investigación y juzgamiento administrativo por parte de las autoridades de la Caja de Seguro Social (por recibir sumas pagadas de más; resultar responsable por daños o pérdidas de activos de la institución; y cualesquier otras circunstancias que den origen a cuentas por cobrar, debidamente comprobadas), pero resulta que estas conductas son las mismas que encuadran en las que señala el artículo 3 de la Ley 67 de 2008.

Lo anterior, nos conduce a determinar que la competencia para investigar y juzgar la responsabilidad patrimonial en que puedan incurrir los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, por motivo de sumas de dinero cobradas indebidamente y por daños o pérdidas de activos que les hayan sido confiados en cualquier concepto, es privativa del Tribunal de Cuentas, sin menoscabo de la facultad que tiene esta entidad de seguridad social de adoptar acciones tendentes a recuperar esas sumas de dinero o activos dañados o perdidos.

Sobre el particular, importa destacar que el Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, el Texto Único de la Ley 9 de 1994, “Que establece y regula la Carrera

Administrativa en Panamá”, y el Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004, “Por la cual se dicta el Código de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central”, contienen deberes de los servidores públicos relacionados con el cuidado y conservación de los bienes del Estado, y cuyo incumplimiento puede dar motivo a sanciones disciplinarias. En este sentido, cuando de fondos o bienes públicos se trata, la administración puede convenir con el servidor público involucrado en el hecho, que rembolsé las sumas cobradas de más, devuelva o restituya los activos dañados o perdidos, a través de deducciones del salario ordenados **voluntariamente** por el propio servidor público que estuvo involucrado en el hecho.

No puede el Director de la Caja de Seguro Social ni otra autoridad de la institución, ordenar que a uno de sus funcionarios se le deduzca de su salario el importe correspondiente para recuperar sumas de dinero que se le ha pagado de más o el valor de reposición de bienes (activos) que han sufrido daños o pérdidas, sin contar con la autorización del servidor público, ya que la Ley 92 de 27 de noviembre de 1974, “Por la cual se adoptan medidas de protección al sueldo del empleado público”, establece en su artículo 1, que “las deducciones sobre el salario del servidor público sólo podrán ser ordenadas por ley, por orden judicial por razón de secuestro o embargo, pensión alimenticia o por **orden voluntaria del afectado...**”

En razón de lo antes expuesto, la Procuraduría de la Administración reitera el criterio expresado en sus primeros párrafos, en el sentido que la competencia para investigar y conocer de actos relacionados con reparos por responsabilidad patrimonial es privativa de la Fiscalía de Cuentas y el Tribunal de Cuentas, respectivamente, por mandato constitucional y legal, pero la administración de la Caja de Seguro Social puede convenir con el funcionario respectivo un arreglo para que éste rembolsé las sumas de dinero que le fueron pagadas de más, restituya o reponga valor de los bienes públicos (activos) reportados como dañados o perdidos, mediante órdenes de descuento **voluntarias**.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.

RGM/au

