



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de diciembre de 2024

C-273-24

Licenciada

Yajaira Pittí Atencio

Directora General del
Instituto Nacional de Formación Profesional y
Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH)
Ciudad.

Ref.: Viabilidad de pago de los riesgos profesionales que se ordenan pagar a la instructora Diva Guerra por medio de la resolución de la CSS No.DEMPE-RP-671-2023.

Señora Directora General:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota DG-N°943-2024, recibida en este Despacho el 21 de noviembre de 2024, mediante la cual consulta a esta Procuraduría, sobre el procedimiento a seguir para realizar el pago de la incapacidad generada por una instructora contratada por el INADEH, a quien la Caja de Seguro Social negó la cobertura por riesgos profesionales, señalando a la institución a su cargo que debía satisfacer el pago del subsidio por incapacidad temporal; siendo que la Oficina de Fiscalización de la Contraloría General de la República, objetó dicho pago, por estimar que al estar la aludida facilitadora vinculada al INADEH mediante contrato por servicios profesionales, no existe una relación obrero-patronal.

Sobre el tema objeto de su consulta, es la opinión de esta Procuraduría que, en virtud de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política de la República de Panamá y, en concordancia con dicho precepto constitucional, lo previsto en los artículos 1; numeral 2 del artículo 11; literal "ch" del artículo 55 y el artículo 77 de la Ley N.°32 de 1984, es función privativa de la Contraloría General de la República fiscalizar, regular y vigilar, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley.

De allí que, en atención al contenido del artículo 2 y el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que disponen que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo el Estado, **excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias que tengan otros organismos oficiales**, no le es dable a esta Procuraduría pronunciarse sobre la *viabilidad jurídica del subsidio por incapacidad temporal*, en el caso específico al cual se refiere su consulta; atribución que al tenor del artículo 77 de la Ley N.°32 de 1984, está reservada

única y exclusivamente a la Contraloría General de la República, previa ***insistencia en el pago*** por la entidad pública respectiva, supuesto en el cual, la Contraloría tendrá la opción de acceder a lo pedido o bien solicitar a la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que emita un pronunciamiento.

I. Consideraciones jurídicas de la Procuraduría de la Administración.

Como cuestión previa a la respuesta que nos corresponde ofrecer a su consulta, es pertinente anotar que mediante la Nota N°C-088-15, de 4 de septiembre de 2015, dirigida al Contralor General de la República, la Procuraduría de la Administración emitió su opinión sobre la obligación legal de las entidades públicas de verificar que las personas que le brindan *servicios profesionales* estén afiliadas a la Caja de Seguro Social, y de no estarlo, proceder a realizar la afiliación correspondiente. En lo medular, dicho pronunciamiento sostiene lo siguiente:

“En atención al tema de su consulta, esta Procuraduría considera que le corresponde al Estado, en su condición de entidad contratante (patrono) asumir la prima correspondiente al seguro obligatorio de riesgos profesionales contemplada en el Decreto de Gabinete 68 de 31 de marzo de 1970 y sus reglamentos, conforme a lo previsto en el artículo 8 y el acápite “a” del artículo 47 de dicha excerpta legal, en concordancia con el artículo 84 de la Ley 51 de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social..”

A lo anotado cabe agregar que, mediante la nota C-077-19 de 8 de agosto de 2019, dirigida al Secretario General del Sindicato de Trabajadores del Instituto de Formación y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), esta Procuraduría también se pronunció sobre la situación de los instructores del INADEH con relación a la Ley de Carrera Administrativa y los beneficios que ofrece la Caja de Seguro Social, señalando en esa oportunidad, lo siguiente:

“El artículo 84 de la Ley 51 de 2005, establece como un deber del Estado la afiliación a dicha entidad de las personas, nacionales o extranjeras, que contrate bajo la modalidad de servicios profesionales en la medida que desempeñen funciones iguales o similares a las que figuren en la estructura de cargos de la respectiva institución, así:

(...)

Esta afiliación le permite al instructor tener la calidad de “asegurado”, generándole el derecho a recibir los servicios ofrecidos por la Caja de Seguro Social, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y sus reglamentos.”

Precisado lo anterior, resulta oportuno traer a colación lo dispuesto en los artículos 1; numeral 2 del artículo 11; acápite “ch” del artículo 55 y el artículo 77 de la Ley N.º 32 de 8 de noviembre de 1984, “Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”, como quedó modificada por la Ley N.º67 de 14 de noviembre de 2008, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 1. La Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente, de carácter técnico, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estos.

La Contraloría llevará, además, la contabilidad pública nacional, prescribirá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas y dirigirá y formará la estadística nacional.”¹

“Artículo 11. Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General ejercerá las siguientes atribuciones:

(...)

2. Fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas.

La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que sólo ejercerá este último. Esta determinación se hará mediante resolución escrita que expedirá el Contralor General.

(...)”.

“Artículo 55. El Contralor General de la República es el jefe superior de la institución y responsable de la marcha de ésta, conjuntamente con el Sub-Contralor General. Son atribuciones del Contralor General, además de las que le asignan la Constitución y otras disposiciones especiales, las siguientes:

(...)”.

“Artículo 77. La Contraloría improbará toda orden de pago contra un tesoro público y los actos administrativos que afecten un patrimonio público, siempre que se funde en

¹ Modificado por el artículo 88 de la Ley N.º 67 de 14 de noviembre de 2008, “Que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República.” (G.O.26169 de 20 de noviembre de 2008).

razones de orden legal o económico que ameriten tal medida. **En caso de que el funcionario u organismo que emitió la orden de pago o el acto administrativo insista en el cumplimiento de aquélla o de éste, la Contraloría deberá cumplirlos o, en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago o del cumplimiento del acto.**

No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, el funcionario u organismo encargado de emitir el acto, una vez improbadó éste por la Contraloría, puede también someter la situación planteada al conocimiento del Consejo de Gabinete, de la Junta Directiva, Comité Directivo, Consejo Ejecutivo, Patronato o cualquiera otra corporación administrativa que, según el caso, ejerza la máxima autoridad administrativa en la institución, a efecto de que ésta decida si se debe insistir o no en la emisión del acto o en el cumplimiento de la orden.

En caso de que dicha corporación decida que el acto debe emitirse o que la orden debe cumplirse, la Contraloría deberá refrendarlo, pero cualquier responsabilidad de(sic) que del mismo se derive recaerá, de manera conjunta y solidaria, sobre los miembros de ella que votaron afirmativamente. En caso de que la decisión sea negativa, el funcionario u organismo que emitió el acto o libró la orden se abstendrá de insistir en el refrendo.”(Resaltado y subraya del Despacho).

Como es posible advertir, a la luz de las disposiciones jurídicas citadas, es función privativa de la Contraloría General de la República fiscalizar, regular y vigilar, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley; por lo que es claro a juicio de este Despacho que solamente la Contraloría General de la República puede pronunciarse, en sede administrativa, sobre si procede o no el refrendo del cheque por el cual se efectúa el pago del subsidio por incapacidad temporal al cual se refiere su consulta.

Lo anterior, sin perjuicio de que, en conformidad con el artículo 77 de la Ley N. °32 de 1984, si el funcionario u organismo que emitió la orden de pago o acto administrativo, insiste en su cumplimiento, la Contraloría tenga la opción de acceder a lo pedido o bien solicitar a la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que emita un pronunciamiento sobre la viabilidad jurídica del pago o cumplimiento del acto.

Así, lo ha señalado la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 14 de septiembre de 1994, citada a su vez en sentencia de 16 de diciembre de 2019, y que en su parte medular señala lo siguiente:

“Conforme a la norma aducida, la Contraloría puede improbar cualquier orden de pago que se gire en contra de un Tesoro Público, invocando razones de orden legal o económico, y ante tal improbación, el funcionario o institución interesada puede insistir en que el pago se realice, en cuyo caso la Contraloría tiene la opción de cumplir con el pago o solicitar a la sala Tercera se pronuncie sobre su viabilidad jurídica, siendo entonces este Tribunal quien determinará si el pago o acto administrativo efectivamente debe cumplirse.

En este punto debemos señalar, que no existe dentro del cuaderno contentivo de la petición de pronunciamiento sobre la viabilidad de pago de Títulos Prestacionales, documento alguno en que conste la insistencia por parte del Ministerio de salud de que el pago en cuestión debía efectuarse.

Así lo destaca también la señora Procuradora de la Administración Suplente, cuando en la Vista Fiscal No.397 de 6 de septiembre de 1994 esbozó los siguientes razonamientos:

...se infiere que, para que proceda una consulta a la Corte sobre viabilidad de pago, es menester que el funcionario u organismo que pretenda comprometer o afectar un patrimonio público, vía orden de pago o acto administrativo, insista en el cumplimiento de aquella o de éste.

*Luego entonces, **es un prerequisite el acto administrativo de insistencia, así como el acto administrativo proveniente de la Contraloría General de la República, de desaprobación del pago requerido.***

En tal virtud, como quiera que en la formación de la presente acción, no se especificó cuál es el acto administrativo que contiene la insistencia en el pago cuya viabilidad se consulta; nos encontramos ante una solicitud que ha incumplido formalmente, los requerimientos para su admisión y para su dilucidación”(Resaltado del Despacho).

Por lo tanto, este Despacho es del criterio que, en virtud de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política y, en concordancia con dicho precepto constitucional, lo previsto en los artículos 1; numeral 2 del artículo 11; literal “ch” del artículo 55 y el artículo 77 de la Ley N.º32 de 1984, es función privativa de la Contraloría General de la República fiscalizar, regular y vigilar, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo

de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley.

De allí que, en atención al contenido del artículo 2 y el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que disponen que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo el Estado, **excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias que tengan otros organismos oficiales**, no le es dable a esta Procuraduría pronunciarse sobre la *viabilidad jurídica de pagar a una instructora el subsidio por incapacidad temporal, en cumplimiento de una Resolución dictada por la Caja de Seguro Social, que le niega dicha cobertura*; atribución que al tenor del artículo 77 de la Ley N.º32 de 1984, está reservada a la Contraloría General de la República, previa **insistencia en el pago** por la entidad pública respectiva; supuesto en el cual, la Contraloría tendrá la opción de acceder a lo pedido o bien solicitar a la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que emita un pronunciamiento.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/dc
C-250-24