

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 003

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 02 de enero de 2024

**Proceso Contencioso
Administrativo de Plena
Jurisdicción.**

El Licenciado Carlos Ernesto Guevara Villar, actuando en nombre y representación de **LEONARD BENJAMIN AUSTIN ALLEN**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Memorando ALCA-549-2021 de 26 de noviembre de 2021**, emitido por la Caja de Seguro Social, así como sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

Alegato de Conclusión.

Expediente 429862023.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en cuanto a la carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por el actor, **Leonard Benjamin Austin Allen**, referente a lo actuado por la **Caja de Seguro Social**, al emitir el **Memorando ALCA-549-2021 de 26 de noviembre de 2021**, que en su opinión es contrario a Derecho.

En esta ocasión, nos permitimos reiterar el contenido de la **Vista Número 1933 de 26 de octubre de 2023**, por cuyo conducto contestamos la acción *sub júdice*, señalando que no le asiste la razón a **Leonard Benjamin Austin Allen**.

Al respecto, esta Procuraduría considera indispensable efectuar las acotaciones pertinentes respecto a la adecuada motivación y consecuente fundamento del **Memorando ALCA-549-2021 de 26 de noviembre de 2021**, resulta válido destacar que al estructurar el acto acusado, la entidad demandada hizo una relación categórica, tanto de los hechos fácticos, como de las normas que le facultaban para imponer el llamado de atención escrito a **Leonard Benjamin Austin Allen**, que resulta ser el acto administrativo objeto de la presente demanda y que surge en estricto derecho como sanción disciplinaria, en virtud de la cuestionada e incorrecta ejecución del trabajo, correspondiente a su cargo como Juez Ejecutor titular de la Caja de Seguro Social, Provincia de Colón, lo que se origina ante el evidente incumplimiento de leyes, reglamentos y disposiciones legales que norman las actividades propias de los funcionarios de la Caja de Seguro Social.

En tal sentido, procede destacar que lo señalado en el párrafo que antecede, se acredita de modo fehaciente, a través del **Informe de Auditoría Especial No. DNA-ING-IE-24-2021, de 10 de marzo de 2021**, realizado a solicitud del entonces Director General de la institución actuante, doctor Julio García Valarini, requerido mediante Memorando CAJ-N-216-2019 de 24 de mayo de 2019, al considerar dicho funcionario, ejerciendo sus facultades como representante legal de la entidad y responsable de su jurisdicción coactiva, que existían obvias irregularidades y evidente negligencia en lo que tocaba a la gestión del expediente judicial del empleador 30-206-00040; Pocito; S.A, por lo que resultaba más que procedente, que dicho superior jerárquico le diese expreso seguimiento a ese y a cualquier expediente del cual tuviere noticia, que se surtieran, de modo inadecuado y potencialmente ilegal, las funciones que dentro de la

Jurisdicción de Cobro Coactivo, se habían delegado al funcionario posteriormente sancionado.

De este modo, al analizar lo indicado en líneas que anteceden, la sola explicación de los hechos y del cúmulo de normas que facultan y amparan a la entidad demandada, así como la concurrencia de probanzas fehacientes de las faltas cometidas, se compaginan para justificar la decisión de sancionar disciplinariamente con la más leve de las medidas, al funcionario **Leonard Benjamin Austin Allen**, todo lo cual hace que el acto demandado cumpla con el principio de la motivación del acto administrativo, por cuanto que **la resolución de revocatoria demandada dio a conocer, de manera precisa, las causales legales por las cuales se procedió a hacerle un llamado de atención por escrito**; al respecto, bien vale invocar las normas de dicho ámbito disciplinario que le fueron aplicadas al demandante, tales como Artículo 20, numerales 1 y 6 Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social (G.O. 25106 de 2 de agosto de 2004), en concordancia con los numerales 1 y 38 en el Cuadro de Aplicación de Sanciones *ibídem*, los cuales transcribimos a continuación:

Artículo 20: Son deberes y obligaciones de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social los siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y demás disposiciones de trabajo que se adopten (...)
6. Ejecutar el trabajo en forma correcta y honesta, con la dedicación y diligencia que el cargo requiere y mantener al día las labores que le han sido encomendadas.

Cuadro de Aplicación de Sanciones:

1. Ejecutar el trabajo propio del cargo, en forma incorrecta, deficiente o negligente, debidamente comprobado.
En concordancia con el art. 20, num. 6 (...)

38. Desobediencia y falta de cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales que regulan las actividades de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social.

En concordancia con el art. 20, núm. 1.

Esta fundamentación jurídica, también se sustentó plenamente en otra probanza contundente, la cual es el Informe No.CP-RHC-538-2021-SdeA de 13 de agosto de 2021, elaborado por la Sección de Análisis de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, Provincia de Colón, el servidor público **Leonard Benjamín Austin Allen**, no cumplió con sus deberes para con la entidad demandada, en el sentido que, no ejerció la supervisión, ni dio el seguimiento adecuado, a los expedientes de los Procesos Ejecutivos por Cobro Coactivo asignados a su persona, cuando era Secretario Judicial, en el Juzgado Ejecutor de la Demandada, ubicado en Colón; ni tampoco, a los expedientes judiciales tramitados en dicho despacho, cuando fue Juez Ejecutor, lo que incluía la falta de seguimiento a los informes mensuales, que debían ser presentados por los Administradores Judiciales instalados en los expedientes de respectivos, provocando con ello, evidentes dilaciones entre otros, en el expediente del empleador identificado con el número 30-206-00038, Panadería y Dulcería Chico, S.A.; lo que, a juicio de la institución de seguridad social, incrementó la morosidad que mantenía la ejecutada, en concepto de cuotas empleado-empleador.

Con base en lo anteriormente expuesto, el llamado de atención escrito de **Leonard Benjamin Austin Allen** fue proporcional y legal, lo que dicho sea de paso, fue aplicado como la más benigna de las sanciones en un correcto orden progresivo, al tenor de lo preceptuado en las normas reglamentarias de personal correspondientes, de este modo, aun cuando el actor pretenda desvirtuar los fundamentos y argumentación, cimentados y

descritos *ut supra*, a través de una justificación, por demás insuficiente, de saturación laboral y de falta de recursos, personal e insumos; cabe aclarar que estas circunstancias no le relevan de modo alguno de su responsabilidad como jefe de despacho, como tampoco en cuanto a la comisión de su parte de vulneraciones evidentes al reglamento interno de personal de la institución de seguridad pública, que reiteramos fueron acreditadas a través de un informe de auditoría y de un informe de Recursos Humanos, surtidos a la luz de plena legalidad probatoria.

En dicho orden de ideas, resulta propicio destacar que para la doctrina jurídica, el procedimiento disciplinario es una modalidad de la potestad sancionadora del Estado, a fin de fiscalizar los comportamientos o conductas de los funcionarios de la Administración Pública o administrados y, consecuentemente, imponer las medidas restrictivas pertinentes, ante la inobservancia de las reglas que este régimen prescribe; tomando en cuenta que el ejercicio de dicha atribución se materializa a través del cumplimiento de los principios que componen la garantía del debido proceso, pues constituye los límites a la Administración Pública en el ejercicio del poder sancionador.

Asimismo, debe reiterarse que durante toda la investigación de la que fue objeto el actor, en virtud del proceso disciplinario instaurado en su contra, se cumplió expresamente con los postulados del Debido Proceso, por cuanto que ejerció plenamente su acceso a los derechos de contradicción y defensa dentro de todas las instancias, lo que se escenificó cuando fue asistido en estricto derecho por un letrado, que representaba sus intereses jurídicos en cada una de dichas fases procesales, estando enterado en tales gestiones jurídicas del trámite del memorando contentivo de la sanción impuesta, por lo que reiteramos se hizo uso oportuno de todos los recursos

legales a los que tenía derecho, agotando así la vía gubernativa, lo que le permitió acudir de manera oportuna a esta instancia extraordinaria, en busca de la tutela de sus derechos presuntamente lesionados con la emisión del acto administrativo *sub júdice*.

Así las cosas y como quiera que se surtió una fundamentación jurídica adecuada del acto originario, de igual forma, bien vale resaltar que se emitió la Resolución 1409-2022 de 29 de marzo de 2022, que resolvió el Recurso de Reconsideración impetrado contra el acto administrativo demandado, en la cual no solo se reitera la clara fundamentación jurídica de la revocatoria en comento, sino que se indica en lo medular:

“Que de acuerdo al Informe Especial de Auditoría antes citado, el expediente del proceso ejecutivo por cobro coactivo instaurado contra el empleador PANADERÍA Y DULCERÍA CHICO, S.A., con número patronal 30-206-00038, bajo la responsabilidad del funcionario **LEONARD AUSTIN** en calidad de Juez Ejecutor, fue manejado irregularmente, vulnerando lo establecido en el Procedimiento para la Concertación de los Arreglos de Pago por la Vía Judicial No.182-00, actualizado a julio de 2004 y las regulaciones sobre los Procesos Ejecutivos contenidas en el Código Judicial. **En ese sentido, el funcionario no cumplió con el nombramiento del perito para levantar el nuevo Inventario y Avalúo de los bienes muebles del ejecutado, una vez se nombró un nuevo Administrador Judicial; además de no exigirle el cumplimiento de sus deberes y obligaciones a fin de desempeñar una labor de cobro satisfactoria, ocasionando que la Institución desconociera la cantidad y el valor de los bienes con que contaba la empresa y de este modo decidir sobre la ejecución para cobrar lo adeudado;**

Que al valorar el correspondiente proceso administrativo, observamos que la investigación disciplinaria realizada, evidencio (sic) que el servidor público LEONARD AUSTIN, en la ejecución del trabajo propio del cargo de Juez Ejecutor, incumplió con las leyes, reglamentos y disposiciones legales que regulan la actividad y actuó de forma deficiente o negligente, demostrándose la falta de supervisión de la labor de los administradores judiciales, infringiendo con ello lo establecido en los numerales 1 y 6 del Artículo 20 del Reglamento Interno de

Personal de la Caja de Seguro Social, sobre los Deberes y Obligaciones de los Servidores Públicos de la Institución;

Que se observa que la recurrente no aporta elementos o explicaciones adicionales, en donde se desvirtúen los hechos comprobados en la investigación disciplinaria (...) -Cfr. fojas 149-151 del expediente judicial- (Lo resaltado es nuestro).

Asimismo, otro tanto acontece cuando se emite la Resolución 56088-2023-J.D. de 11 de enero de 2023 que resuelve el recurso de apelación impetrado por el actor, del cual también aportamos un extracto medular y trascendente de su argumentación:

“Que a foja 1001 consta el Informe No. CP-RHC-538-2021-SdeA, de 30 de agosto de 2021, el cual surge en base a Informe de Auditoría Especial No. DNA-ING-IE-24-2021 de 10 de marzo de 2021, de acuerdo a revisión del expediente del empleador Panadería y Dulcería Chico, S.A, donde se atribuye responsabilidad administrativa al impugnante y a la servidora pública Dorcas Ramea, correspondiente al periodo de 13 de mayo de 2014 al 31 de julio de 2019.

Que el precitado Informe de Recursos Humanos estableció las siguientes debilidades:

1. Falta de seguimiento al expediente del empleador.
2. Falta de gestión de notificación por medio de edictos.
3. Incremento de la morosidad del empleador por la suma de B/. 36,224.40.

Que el Informe de Auditoría Especial No. DNA-ING-IE-17-2021, plasmó como hallazgos:

- 1. Debilidades en la gestión de cobro vía judicial y 2. Carencia de supervisión a la gestión de cobro realizada por los administradores judiciales.**

Que el precitado informe de auditoría estipuló como causas de estas deficiencias, que no se conservaron en el expediente las Hojas de Condiciones o Cálculos de Arreglos de Pago, al igual que no se emitió el Auto de Embargo una vez terminada la toma de inventario y avalúo.

Que es importante manifestar que de acuerdo al cargo y función que ejercía el recurrente al momento del periodo auditado, era responsable directo de los hallazgos planteados, por lo que existe nexo causal entre la falta que se le atribuye y la existencia de responsabilidad administrativa.

Que en tal sentido, la Comisión de Administración y Asuntos Laborales recomendó al Pleno de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social **CONFIRMAR**, el

Memorando No.ALCA-549-2021 de 26 de noviembre de 2021, por el cual se dispuso Amonestarlo por escrito en base a lo expuesto en el Informe No. CP-RHC-538-2021-SdeA, de 13 de agosto de 2021, por incumplimiento de sus deberes (...)” -Cfr. fojas 152-153 del expediente judicial)- (lo resaltado es por parte de este despacho).

La argumentación debidamente sustentada en ambas resoluciones, surtidas durante el desdoblamiento de instancia en la vía ordinaria gubernativa, centran lo medular del aspecto subjetivo de responsabilidad disciplinaria del Juez Ejecutor sancionado, en que le correspondía supervisar, dar seguimiento, determinar sus faltas e inclusive sancionar de ameritarlo a los funcionarios colaboradores que se desempeñaban bajo su mando y no cumpliesen con sus deberes, por tanto, la buena marcha del despacho, el impulso procesal de los expedientes y la efectiva gestión de las morosidades evacuadas en esta instancia de cobro coactivo, concernían a sus deberes como titular del tribunal, lo que evidentemente desvirtúa su tesis principal de defensa, cuando pretende desviar estas responsabilidades privativas de Jefe de Despacho, tanto a sus subalternos, como a la administración de la Caja de Seguro Social, cuando incluso llegó a omitir la expedición de un auto de embargo, cuando así lo ameritaba la morosidad adeudada a la entidad de Seguridad Social del Estado.

Las facultades en materia de acciones de personal, entre estas, las de orden disciplinario, con las que cuenta el Director General y que son extensivas a los Directores de área, entre éstos el de Recursos Humanos, solo pueden ejercerse al amparo del debido proceso administrativo y de acuerdo a los ordenamientos jurídicos que rigen sobre esta materia, por tanto, al realizar un ejercicio hermenéutico de orden integral, cabe destacar en cuanto a **Leonard Benjamin Austin Allen**, que le era aplicable lo preceptuado por el artículo 5 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, en

directa concatenación a las normas supracitadas del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, en lo que respecta a las disposiciones disciplinarias aplicadas en derecho, en cuanto a la imposición de la amonestación escrita *in exámine*:

Artículo 5. Procesos por cobro coactivo. La Caja de Seguro Social tiene jurisdicción coactiva para el cobro de todas las sumas que deben ingresarle por cualquier concepto, incluidos las multas, los recargos e intereses hasta su fecha efectiva de cancelación.

La jurisdicción coactiva corresponde al Director General, quien podrá delegarla en funcionarios de la Caja de Seguro Social con idoneidad para ejercer la abogacía.

Es obligación del Director General iniciar los procesos por jurisdicción coactiva, cuando la mora en el pago de cuotas y de cualquiera otra obligación para con la Institución, sea de tres meses o más.

En este sentido, bien vale acotar que esta norma no ha sido infringida en absoluto, tal cual pretende sustentar de modo desafortunado el demandante, por cuanto que la hermenéutica literal de la misma resulta diáfana, si bien es cierto, la obligación de iniciar y ejercer la jurisdicción coactiva corresponde al Director General de la Caja de Seguro Social, estas facultades son plenamente delegables al funcionario que se designa como Juez Ejecutor por parte de dicha Dirección y en consecuencia la responsabilidad administrativa que incumbe a un jefe de despacho, en conjunto a los consecuentes derechos y sobre todo obligaciones, inherentes a su condición jerárquica.

Aunado a lo anterior, es oportuno recalcar que la norma transcrita en el párrafo precedente, faculta totalmente al Director General de la entidad de seguridad social para supervisar, dar seguimiento y evaluar la labor de los Jueces Ejecutores, tal cual se ejerció en derecho dentro de la

presente causa, cuando se ordenó una auditoría, ante la potencial comisión de evidentes irregularidades y omisiones en la cartera investigada.

Visto lo anterior, resulta evidente que las violaciones alegadas por el actor son inciertas, toda vez que la entidad acusada, actuó en estricto derecho y llevó a cabo la verificación correspondiente, a través de un informe de auditoría especial plenamente legal y que cumplió con el procedimiento discrecional de supervisión del funcionario sancionado, que fue sujeto de un llamado de atención por demás justificado y debidamente sustentado por las resoluciones surtidas en la vía ordinaria correspondiente, todo lo cual fue surtido sobre la base de una investigación previa, para la cual la Caja de Seguro Social estaba debidamente facultada por la ley y los reglamentos vigentes, lo que permitió comprobar las faltas omisivas en que incurrió el recurrente dentro del desempeño de sus funciones, por lo que solicitamos a los Magistrados que integran la Sala Tercera, que desestimen las pretensiones contenidas en la acción ensayada.

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas **532 de veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)**, el cual en lo medular dispuso lo siguiente:

“1. PRUEBAS QUE SE ADMITEN:

1.1. De conformidad con lo establecido en los artículos 833 y 842 del Código Judicial, **se admiten como pruebas aducidas por la parte actora**, las copias autenticadas de tres (3) documentos públicos, que fueran remitidos por la Caja de Seguro Social, a través de la Nota N°ADENL-DENRH-N-534-2023 de 23 de junio de 2023, visible a foja 147, por lo que, se hace innecesaria su solicitud. Los referidos documentos consisten en:

1.1.1. Memorando ALCA-549-2021 de 26 de noviembre de 2021. (Foja148)

1.1.2. Resolución N°1409-2022 de 29 de marzo de 2022. (Fojas 149-151)

1.1.3. Resolución N°56,088-2023-J.D. de 11 de enero de 2023. (Fojas 152-153)

1.2. Se admite como **prueba presentada por la parte demandante**, de conformidad con lo señalado en el artículo 833 y 842 del Código Judicial, aquellas consistentes en copias autenticadas de los siguientes documentos, identificados como:

1.2.1. Principales Diligencias ejecutadas por el Licenciado **LEONARD BENJAMÍN AUSTIN ALLEN**, en el Expediente del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo, identificado con el número 30-206-00038, Panadería y Dulcería Chico, S.A. (Fojas 19-98)

1.2.2. Manual Descriptivo de Cargos y Funciones de la Caja de Seguro Social (Fojas 99-100)

1.3. Se admite como pruebas presentadas por la parte demandante, sobre la base del artículo 857 del Código Judicial, los originales de recibido de documentos privados, consistente en:

1.3.1. Nota de 11 de abril de 2023. (Foja 139)

1.3.2. Nota de 24 de abril de 2023. (Foja 140)

1.4. Se admite como prueba aducida por la parte actora, en atención a lo preceptuado en el artículo 893 del Código Judicial, aquella consistente en que se oficie a la Entidad demandada, para que remita las siguientes pruebas documentales:

1.4.1. El Informe N°CP-RHC-538-2021-SdeA, de 13 de agosto de 2021, elaborado por la Sección de Análisis de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, Provincia de Colón.

1.4.2. El Expediente Administrativo de Recursos Humanos de **LEONARD BENJAMÍN AUSTIN ALLEN**, con cédula de identidad personal N°3-85-540 y número de empleado 3-06-01-0-00154, en el cargo de Abogado 111.

1.4.3. El Informe de Auditoría Especial N°DNA-ING-IE-24-2021 del 10 de marzo de 2021, realizada a solicitud del Doctor Julio García Valarini, ex Director de la Entidad demandada.”

En cuanto a las pruebas admitidas a favor del recurrente, esta Procuraduría observa que si bien, forman parte del expediente administrativo ya analizado, o bien, certifican información contenida en éste, **no logran** confirmar las aseveraciones realizadas por la **Leonard**

Benjamin Austin Allen, en cuanto a que la entidad demandada infringió el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el artículo 5 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, ni el artículo 19, numerales 16, 17 y 18 del Reglamento Interno de la Caja de Seguro Social; en tal sentido, procede reiterar que, de las constancias procesales se advierte que la **Caja de Seguro Social**, ciñó su actuación a los parámetros establecidos en la normativa que rige la materia disciplinaria.

En ese escenario, esta Procuraduría observa que las piezas de convicción admitidas en el mencionado auto de pruebas, **no logran** demostrar que la **Caja de Seguro Social** al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Leonard Benjamin Austin Allen**, de este modo, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del mismo no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, el cual obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en antecedente jurisprudencial esbozado en el Auto de diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021), señalando en torno al mismo lo siguiente:

“En este orden de ideas igualmente debemos, tener presente que a las partes les incumbe demostrar los hechos y al Juez dispensar el Derecho, o sea, el ‘onus probandi’ contemplado en nuestra legislación en el artículo 784 del Código Judicial, que a la letra dice: ‘...’

En efecto, este Principio obliga al actor probar lo que pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por éste dentro de la demanda, tal como lo establece el Código Judicial.”

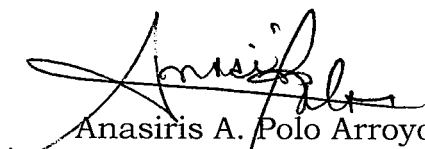
La jurisprudencia transcrita viene a confirmar el deber que tiene toda persona que recurre a esta Jurisdicción, de probar lo que pide, ello

a los efectos que se le pueda aplicar el principio de Tutela Judicial Efectiva, cosa que no ha ocurrido en este caso.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente in examine, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** el Memorando ALCA-549-2021 de 26 de noviembre de 2021, emitido por la **Caja de Seguro Social**, y en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaria General, Encargada