

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 063

Panamá, 13 de enero de 2017

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

La Licenciada Brunequilda López Sousa, quien actúa en nombre y representación de **Leonor Albina Cuevas Molina de Beliz**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 2467-2012 S.D.G. de 26 de octubre de 2012, emitida por el **Subdirector General de la Caja de Seguro Social**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Señor 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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: Es cierto, por tanto, se acepta (Cfr. fojas 12-13 y 14 del expediente judicial).

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

A. La apoderada judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones de la Ley 38 de 2000:

a.1. El artículo 34 que se refiere a los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. foja 5 del expediente judicial);

a.2. El artículo 36 que señala que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo (Cfr. foja 6 del expediente judicial);

a.3. El artículo 52 (numerales 1, 2 y 4), los que en su orden, se refieren al vicio de nulidad absoluta en el que se incurre cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal; si se dictan por autoridades incompetentes; y si se dictan con omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. foja 9 del expediente judicial);

B. El artículo 29 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, que expresa que cuando la Contraloría General de la República descubra irregularidades graves en el manejo de los bienes y fondos públicos que, a su juicio, ameriten la suspensión del agente o empleado de manejo, así lo solicitará a quien corresponda y deberá ordenarse por el periodo que resulte necesario (Cfr. foja 6 del expediente judicial);

C. Los artículos 1 y 5 de la Ley 67 de 2008, según estaba vigente para el tiempo que se dieron los hechos, que, de manera respectiva, establecen que la Jurisdicción de Cuentas se instituye para juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República; y la creación del Tribunal de Cuentas, como entidad de única instancia, independiente en lo funcional, en lo administrativo y en lo presupuestario, con jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial);

D. El artículo 5 de la Ley 51 de 2005, según el cual 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 (Cfr. foja 8 del expediente judicial); y

E. El artículo 733 (numeral 2) del Código Judicial que dispone entre las causales de nulidad comunes a todos los procesos, la falta de competencia (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución 2467-2012 S.D.G. de 26 de octubre de 2012, emitida por el Subdirector de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se ordenó la destitución de **Leonor Albina Cuevas Molina de Beliz** del cargo de Cajera II que ejercía en la Dirección y Coordinación de la Agencia Administrativa de Santiago; y, además, se estableció que la actora debía pagar la suma de veintidós mil ochocientos cincuenta y tres balboas con cuatro centésimos (B/.22,853.04) con el propósito de resarcir parte del valor total de los pagos indebidos, en concepto de subsidio de incapacidades por riesgos profesionales, correspondientes al periodo comprendido entre los años 2001 al 2006, tramitados en la mencionada agencia (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido por medio de la Resolución 209-2013-S.D.G. de 30 de enero de 2013, que mantuvo en todas sus partes el acto recurrido (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

No conforme con lo anterior, **Leonor Albina Cuevas Molina de Beliz**, recurrió en apelación en contra del acto original, medio de impugnación que fue resuelto por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social a través de la Resolución 49,490-2015-J.D. de 1 de septiembre de 2015, la que modificó el acto objeto de reparo, en el sentido de **revocar la destitución de la accionante** y *“remitir el expediente a la Administración para que se surta el trámite de cobro del establecimiento de la cuenta por cobrar, en cumplimiento de la normativa correspondiente”*. Esta resolución le fue notificada el 8 de marzo de 2016 y quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

El 6 de mayo de 2016, **Leonor Albina Cuevas Molina de Beliz**, actuando por medio de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso bajo examen, en el que solicita *la nulidad del acto administrativo que ordena cuenta por*

cobrar: "...Se trata del segundo resuelve de la Resolución No. 2467-2012 S.D.G. de 26 de octubre de 2012, que establece CUENTA POR COBRAR por la suma de B/.22,853.04, por presunta lesión patrimonial, emitida por el Subdirector de la Caja de Seguro Social, misma en la cual, en su primer resuelve... no obstante, enalzada, la Junta Directiva mediante la Resolución No. 49,490-2015-J.D. de 01 de septiembre de 2015, en su primer resuelve revocó la destitución de la prenombrada, pero en el segundo resuelve confirmó la sanción de cuenta por cobrar...Por tanto, solicitamos...declare nulo por el ilegal el acto administrativo que ordena cuenta por cobrar a mi representada..." (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la abogada de la recurrente argumenta que la Dirección Nacional Ejecutiva de Recursos Humanos y el Subdirector de la Caja de Seguro Social no tenían competencia para aplicar a **Cuevas Molina de Beliz** la cuenta por cobrar de veintidós mil ochocientos cincuenta y tres balboas con cuatro centésimos (B/.22,853.04) producto de una supuesta lesión patrimonial en perjuicio de Estado, actuación que, a su juicio, vulneró el debido proceso legal y el principio de estricta legalidad en detrimento de su mandante (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Continúa explicando, que antes de iniciar el proceso disciplinario en contra de **Leonor Albina Cuevas Molina de Beliz** las autoridades de la Caja de Seguro Social estaban en la obligación de poner en conocimiento de la Contraloría General de la República sobre los supuestos hechos que dieron origen a la investigación que se le siguió a la actora. Agrega, que, en su opinión, la Contraloría General es la entidad que preliminarmente tiene la competencia de la jurisdicción de cuentas y no la institución demandada (Cfr. fojas 7-10 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por **Leonor Albina Cuevas Molina de Beliz** en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas, según pasamos a explicar.

Según se desprende de las constancias procesales, el Departamento de Auditoría Interna de la Caja de Seguro Social confeccionó dos (2) Informes Especiales de Auditoría, el

DNAI-PRE-IE-83-2011 de 14 de julio de 2011 y el DNAI-PRE-IE-123-2011 de 18 de noviembre de 2011, relativos a “*pagos indebidos, en concepto de subsidio de incapacidades por riesgos profesionales, en la Agencia Administrativa de Santiago, correspondiente al período comprendido entre los años 2001 al 2006, por un monto de ciento setenta y seis trescientos sesenta y cinco dólares y treinta y dos centésimos (B/.176,365.32)*” (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Las anomalías encontradas en los referidos informes que causaron lesión patrimonial a la Caja de Seguro Social fueron las siguientes:

- Pagos indebidos en concepto de subsidios por riesgos profesionales e indemnizaciones por el monto de ciento setenta y seis trescientos sesenta y cinco dólares y treinta y dos centésimos (B/.176,365.32).
- Falta de documentación sustentadora en los expedientes de pago de subsidios por incapacidad de riesgos profesionales.
- Entrega de cheques de subsidios de incapacidad a personas no autorizadas y falta de traspaso formal de custodia.
- Falta de archivo de certificados médicos de incapacidad homologadas.
- Atención ilegal de accidentados de riesgos profesionales en clínicas privadas
- Se reconocieron subsidios de incapacidad temporal con un empleador ficticio, ya que no existía una relación de trabajo entre éste y el empleador y bajo el cual se sustentara el pago de los subsidios diarios de incapacidad, hecho que no fue corroborado por los funcionarios que tramitaron las incapacidades de riesgos profesionales.
- Se reconocieron subsidios de incapacidad temporal a trabajadores que se mantenían trabajando (Cfr. fojas 12 y 71-72 del expediente judicial).

Lo anterior trajo como consecuencia, que la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social expidiera la Providencia de 22 de noviembre de 2011, misma que ordenó iniciar la investigación de las irregularidades plasmadas en los citados informes de Auditoría; y dicha acción le fue debidamente notificada a **Leonor Albina Cuevas Molina de Beliz** (Cfr. fojas 12 y 72 del expediente judicial).

Posteriormente, la Sección de Análisis del Departamento de Ingresos, Cambios y Separaciones de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro

Social, emitió el Informe ICyS-1194-2012-SdeA de 22 de octubre de 2012, en el que señaló, cito: *“considerando que la demandante, entre otros funcionarios, no cumplió con sus funciones y un sinnúmero de normas que las regulaban, en el sentido de haber entregado cheques de incapacidades por el Programa de Riesgos Profesionales, sin existir pruebas de la autorización del titular para su entrega, porque coadyuvó en alterar el trámite respectivo para beneficiar al asegurado que recibió algunos cheques y porque en otros casos, fueron cheques entregados a terceras personas sin la debida autorización, entre otros aspectos...”* (Cfr. foja 72 del expediente judicial).

En ese sentido, la Caja de Seguro Social procedió a emitir la Resolución 2467-2012 S.D.G. de 26 de octubre de 2012, acusada de ilegal; ya que se logró demostrar que para el tiempo investigado por el Departamento de Auditoría Interna de la entidad demandada, **Leonor Albina Cuevas Molina de Beliz realizaba funciones de pagadora en la entrega de cheques, los cuales otorgó sin la debida autorización del titular en la Agencia Administrativa de Santiago;** en dicha resolución se indicó: *“Que la mencionada servidora pública, al no cumplir con lo normado sobre la entrega y retiro de cheques; al no existir prueba documental que evidencia la existencia de autorización del titular para que fueron entregados los cheques que fueron emitidos, coadyuvó en alterar el trámite, favoreciendo a los asegurados, con el pago de subsidios indebidos por riesgos profesionales...”*; y *“Que se acreditó fehacientemente, el incumplimiento de los deberes de la prenombrada servidora pública, al detectar las modalidades infractoras determinadas por los verbos rectores omitir o retardar. El ‘omitir’ consiste en no hacer y ‘retardar’, es no hacer o ejecutar algo en su debido tiempo, relacionado con los actos inherentes o propios de sus funciones y en este caso, la omisión resultó ser maliciosa y sirvió de auxilio al autor o autores del hecho irregular que causó una afectación económica a la Institución...”* (Cfr. reverso de la foja 12 del expediente judicial).

Ahora bien, debemos precisar que el acto objeto de reparo, es decir, la Resolución 2467-2012 S.D.G. de 26 de octubre de 2012, contiene dos (2) decisiones, a saber: a) la

destitución de **Leonor Albina Cuevas Molina de Beliz** del cargo de Cajera II que ejercía en la Dirección y Coordinación de la Agencia Administrativa de Santiago; y **b)** establecer una cuenta por cobrar que la recurrente debía pagar por el monto de veintidós mil ochocientos cincuenta y tres balboas con cuatro centésimos (B/.22,853.04) con el propósito de resarcir parte del valor total de los pagos indebidos, en concepto de subsidio de incapacidades por riesgos profesionales, correspondientes al periodo comprendido entre los años 2001 al 2006, tramitados en la mencionada agencia; **siendo ésta última la que la actora busca que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, pues su desvinculación fue revocada, por medio de la Resolución 49,490-2015-J.D. de 1 de septiembre de 2015** (Cfr. fojas 3, 12-13 y 14-15 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, en cuanto a la pretensión de **Leonor Albina Cuevas Molina de Beliz** mencionada en el párrafo que antecede, este Despacho debe destacar que cuando la Junta Directiva de la **Caja de Seguro Social** expidió la Resolución 49,490-2015-J.D. de 1 de septiembre de 2015, que resolvió el recurso de apelación promovido por la demandante en contra del acto originario, **se percató que no era la autoridad competente para cobrarle a la recurrente la cantidad de veintidós mil ochocientos cincuenta y tres balboas con cuatro centésimos (B/.22,853.04), correspondiente a la lesión patrimonial causada a la entidad, y por tal motivo modificó tal decisión por conducto de la Resolución 49,490-2015-J.D. de 1 de septiembre de 2015** (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

Lo inmediatamente anotado encuentra sustento en los artículos 280 (numeral 13) y 281 de la Constitución Política que para una mejor comprensión nos permitimos transcribir:

“Artículo 280. Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que le señale la Ley, las siguientes:

1...

13. 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”.

“Artículo 281. Se establece 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...” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

De las normas citadas se desprende, que la autoridad competente para conocer de las lesiones patrimoniales que se ocasionen al Estado, es el Tribunal de Cuentas, previo a la presentación del Informe de Auditoría que elabore la Contraloría General de la República, motivo por el cual la Comisión de Administración de Asuntos Laborales de la Caja de Seguro Social le recomendó al Pleno de la Junta Directiva de la entidad de seguridad social en cuanto al perjuicio económico causado por Leonor Albina Cuevas Molina de Beliz, modificar la Resolución 2467-2012 S.D.G. de 26 de octubre de 2012, acusada de ilegal, en el sentido que en el segundo punto del resuelve quedó tal cual cito: “REMITIR el expediente a la Administración para que se surta el trámite de cobro del establecimiento de la cuenta por cobrar, en cumplimiento de la normativa correspondiente” (Cfr. fojas 14-15 y 73 del expediente judicial).

Es decir, contrario a lo indicado por la actora la Caja de Seguro Social no se arrogó la competencia para investigar posibles lesiones patrimoniales puesto que, a través de la Resolución 49,490-2015-J.D. de 1 de septiembre de 2015, se remitió a la Administración el expediente respectivo, lo cual, según se explica en el informe de conducta tenía como propósito que dicha instancia pusiera en conocimiento a la Jurisdicción de Cuentas de las anomalías encontradas a fin que determinara la responsabilidad correspondiente (Cfr. foja 73 del expediente judicial).

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 2467-2012 S.D.G. de 26 de octubre de 2012, emitida por el Subdirector General de la Caja de Seguro Social, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas.

A. Se objetan los documentos presentados por la actora junta con la demanda, visibles a fojas 16-44 y 45-58 del expediente judicial por las siguientes razones:

- ✓ Dicha documentación resulta **inconducente** al tenor de lo que establece el artículo 783 del Código Judicial; ya que al tratarse de un trámite penal, no guarda relación con la esfera administrativa; y
- ✓ Los mencionados documentos han sido presentados por la actora en fotocopias simples sin ser autenticadas por la autoridad encargada de la custodia de su original, incumpliendo de esta manera lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial, que como condición indispensable para que se puedan incorporar al proceso este tipo de pruebas, exige que **se presenten en su original o mediante copias autenticadas.**

B. Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso.

V. **Derecho.** No se acepta el invocado por la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General