

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 497

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 9 de mayo de 2017

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

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.

Alegato de Conclusión.

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 contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo ya expresado en nuestra contestación de la demanda, **en cuanto a la carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por la actora, **Leonor Albina Cuevas Molina de Beliz**, referente a lo actuado por el Subdirector General de la Caja de Seguro Social, al expedir la Resolución 2467-2012 S.D.G. de 26 de octubre de 2012, mediante la cual se ordenó la destitución de la accionante del cargo que ejercía en la Dirección y Coordinación de la Agencia Administrativa de Santiago; y, además, se estableció que la recurrente 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 período comprendido entre los años 2001 al 2006, tramitados en la mencionada agencia (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

La acción propuesta por la abogada de **Leonor Albina Cuevas Medina de Beliz**, se sustenta en el hecho que, a su juicio, la Dirección Nacional Ejecutiva de Recursos Humanos y el Subdirector

de la Caja de Seguro Social no tenían competencia para aplicar a su mandante 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, en su opinión, 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 **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 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).

Contrario a lo planteado por **Leonor Albina Cuevas Medina de Beliz**, esta Procuraduría reitera el contenido de la Vista 063 de 13 de enero de 2017, por medio de la cual contestamos la demanda en estudio, señalando que no le asiste la razón; ya que 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).

En ese sentido, **vale la pena recordar** que 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, **repetimos**, 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 esa línea de pensamiento, **insistimos** que 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 evidencie 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 ese orden de ideas, **cabe destacar que en cuanto a la pretensión de Leonor Albina Cuevas Molina de Beliz mencionada en el párrafo que antecede, este Despacho debe anotar 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 explicado 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 Leonor Albina Cuevas Molina de Beliz, 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).

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Prueba 125 de 23 de marzo de 2017, por medio del cual admitió a favor de la demandante: la copia autenticada de la Resolución 2467-2012 S.D.G. de 26 de octubre de 2012, acusada de ilegal; la copia autenticada de la Resolución 49,490-2015-J.D. de 1 de septiembre de 2015, que decide el recurso de apelación presentado en contra de aquella; y *"las copias autenticadas del expediente que forman parte del Proceso Disciplinario, objeto de (sic) proceso que nos ocupa, las mismas serán admitidas como documentales"* (Cfr. foja 106 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, el Tribunal **inadmitió** *"las siguientes pruebas documentales en virtud de lo establecido en los artículos 783 y 833 del Código Judicial, documentos visibles a fs 16-44 y 45-58 del expediente, toda vez que fueron aportadas (sic) en copia simple y por inconducente, admitiéndose de esta forma la objeción interpuesta por el Procurador de la Administración"* (Cfr. foja 106 del expediente judicial).

Una vez verificada la copia autenticada del expediente administrativo de **Leonor Albina Medina Cuevas de Beliz**, remitido a través de la Nota Sec. Gral. 1,922-2017 de 26 de abril de 2017, por el Subsecretario de la Caja de Seguro Social, estimamos pertinente insistir en que no se puede perder de vista que lo que persigue la recurrente con la acción en estudio, es que la Sala Tercera declare que es ilegal, la decisión contenida en la Resolución 2467-2012 S.D.G. de 26 de octubre de 2012, objeto de reparo, consistente en la cuenta por cobrar que debe pagar la accionante por el monto de veintidós mil ochocientos cincuenta y tres balboas con cuatro centésimos (B/.22,853.04) a la que nos hemos referido en los párrafos que anteceden, pues, cuando la Junta Directiva de la institución demandada expidió la Resolución 49,490-2015-J.D. de 1 de septiembre de 2015, que resolvió el recurso de apelación promovido en contra del acto original, se percató que no era la autoridad competente para cobrarle la cantidad antes mencionada,

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.

De lo anterior, se colige sin mayor esfuerzo, que 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.

En lo que respecta a las pruebas admitidas a favor de la accionante, este Despacho observa que las mismas **no logran desvirtuar el fundamento de Derecho que sustentó el rechazo de la reclamación presentada por Leonor Albina Cuevas Medina de Beliz**, lo que se traduce en la **nula o escasa efectividad de los medios probatorios ensayados por la actora**; por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico en estudio, la recurrente no asumió de manera adecuada la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión. Deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos... Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (Lo subrayado corresponde a la Sala Tercera).

Al respecto del artículo transcrito, es **la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que:

'en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *'la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor'.* (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)."

De la lectura de la citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que **la accionante cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante el Tribunal**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda presentada por la Licenciada Brunequilda López Sousa, en nombre y representación de **Leonor Albina Cuevas Medina de Beliz**, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan 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 y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la actora.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General