

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 488

Panamá, 14 de septiembre de 2012

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

Contestación de la demanda.

El licenciado Gasparino Fuentes Troestch, actuando en representación de **Blanca Newball Alveo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 3224-2008 de 7 de mayo de 2008, expedida por el **director general de la Caja de Seguro Social**, los actos confirmatorios y que se hagan otras declaraciones.

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 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 se contestan así:

Primero: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Segundo: Es cierto; por tanto se acepta. (Cfr. fojas 9 y reverso del expediente judicial).

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

II. Disposiciones legales que se estiman infringidas.

El apoderado judicial de la demandante considera que el acto administrativo contenido en la resolución 3224-2008 de 7 de mayo de 2008, infringe las siguientes normas legales:

A. El numeral 14 del artículo 41 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, de acuerdo con el cual son funciones y deberes del director general de la Caja de Seguro Social nombrar, trasladar, ascender y remover a los funcionarios

de la entidad; aplicar las sanciones disciplinarias que correspondan, así como conceder vacaciones y licencias de acuerdo con las normas legales y reglamentarias que rigen en la institución; en adición, éste indica que la ley de Carrera Administrativa es de aplicación supletoria (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial);

B. El artículo 1644 del Código Civil, norma que señala que el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado; y si esta acción u omisión fuere imputable a dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable por los perjuicios causados (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial);

C. De la ley 38 de 2000:

c.1. El artículo 36, conforme el cual 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. fojas 6 y 7 expediente judicial); y

c.2. Los numerales 2 y 4 del artículo 52 que, de manera respectiva, indican que constituye un vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos que los mismos se dicten por autoridades incompetentes; y, que éstos sean emitidos con prescindencia u omisión de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

III. Antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de la institución demandada.

Según se aprecia en autos, por medio de la resolución 13087 de fecha 2 de agosto de 2005, la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, reconoció a Carlos Moreno una pensión de invalidez con carácter definitivo, por la suma de B/.1,310.87, la cual se extendería hasta el 11 de junio de

2006, fecha en que éste cumplía la edad mínima requerida para que la pensión se le concediera con carácter vitalicio (Cfr. fojas 9 y 28 del expediente judicial).

Sin embargo, el 1 de diciembre de 2005, este pensionado solicitó a la referida comisión una revisión del monto de esta pensión, ya que, a su juicio, al momento de hacer su cálculo no se le consideró las sumas que ingresaron a su cuenta individual luego que el Ministerio de Relaciones Exteriores le hiciera efectivo el pago de salarios caídos correspondiente al período laborado del mes de octubre de 2000 al mes de diciembre de 2001, producto del reintegro del que fue objeto (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

También consta en autos, que mediante la resolución número 5000 de fecha 12 de abril de 2006, la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social decidió modificar el monto de la pensión de invalidez definitiva que inicialmente le había concedido a Carlos Moreno, en el sentido de aumentarla a B/.1,358.22, a partir del 18 de octubre de 2001. Así mismo, se ordenó el pago retroactivo de dichas sumas de dinero (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

Luego de haberse hecho efectivo el pago de esta diferencia, la Dirección de Auditoría Interna como parte de una evaluación selectiva realizada en el año 2006, volvió a verificar el cálculo de esa pensión de invalidez definitiva, determinando que a este pensionado se le había entregado de más la cantidad de B/.2,308.61, por lo que a través del informe de auditoría interna número DNAI-PRE-IE-080-2007 de 8 de noviembre de 2007, se le atribuyó responsabilidad patrimonial solidaria a Blanca Newball Alveo, analista de cálculo, pensiones y subsidios de la Dirección Nacional de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, debido a que dio su aprobación a la modificación del monto de la pensión de invalidez definitiva de Carlos Moreno, sin revisar previamente la información captada en la hoja de cálculo que reposa en el expediente de este pensionado (Cfr. fojas 9 y 28 del expediente judicial).

Consta igualmente, que la Dirección Nacional de Recursos Humanos expidió el informe número ICYS-122-Sde A-2008 de 22 de abril de 2008, por medio del cual estableció que Blanca Newball Alveo causó una lesión patrimonial a la Caja de Seguro Social al no haber cumplido con lo dispuesto en el Manual de Procedimiento para el Trámite de las Prestaciones Económicas a Largo Plazo número 202-95 y los numerales 1 y 6 del artículo 20 del reglamento interno de personal, en concordancia con el numeral 1 del cuadro de aplicación de sanciones contenido en ese cuerpo reglamentario (Cfr. foja 9 y 28 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el director general de la Caja de Seguro Social dictó la resolución 3224-2008 de 7 de mayo de 2008, por cuyo conducto dispuso establecer una cuenta por cobrar por la suma de B/.769.53, a cargo de la funcionaria Blanca Newball Alveo, para resarcir la lesión causada a los fondos de la institución. Este acto administrativo fue notificado a la afectada el 3 de junio de 2008, luego de lo cual ésta promovió los recursos legales que establece la ley 38 de 2000, agotando con ello la vía gubernativa; por lo que ha acudido ante ese Tribunal para interponer la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que ahora ocupa nuestra atención (Cfr. foja 9 a 24 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente señala que el director general de la Caja de Seguro Social carece de competencia para establecerle a su mandante una cuenta por cobrar a favor de la entidad, puesto que la ley orgánica ni los estatutos reglamentarios que rigen a la institución le han atribuido dicha facultad (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

En adición, explica que la resolución 3224-2008 presenta vicios de nulidad absoluta, ya que aunque los reglamentos vigentes en la Caja de Seguro Social establecen parámetros a los que se deben ajustar los funcionarios en el desempeño de sus funciones, dichos reglamentos ni ley alguna establecen que el

director general, actuando con fundamento en el artículo 1644 del Código Civil, está facultado para recuperar las sumas de dinero equivalentes a la lesión patrimonial que, en este caso, se le atribuye a Blanca Newball Alveo, ya que esa facultad únicamente es de competencia de las autoridades jurisdiccionales, a través de un proceso civil, dentro del cual se le deberá levantar una orden de embargo en contra de la actora; por lo tanto, al emitir el acto acusado el director general actuó sin competencia para ello y no observó el principio del debido proceso legal (Cfr. fojas 5 a 7 del expediente judicial).

Luego de examinar los argumentos expuestos por la parte demandante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto administrativo impugnado, observamos que las normas que se estiman vulneradas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, por lo que esta Procuraduría procederá a realizar un análisis de manera conjunta, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a la recurrente.

De conformidad con el contenido de las resoluciones cuya declaratoria de nulidad se persigue en el presente proceso, la conducta atribuida a la funcionaria Blanca Esther Newball Alveo, analista de cálculo de pensiones y subsidios de la Dirección de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, se enmarca en el incumplimiento de los deberes y obligaciones de los servidores públicos de esa entidad oficial, que particularmente contemplan los numerales 1 y 6 del artículo 20 del reglamento interno de personal, en concordancia con el numeral 1 del cuadro de aplicación de sanciones contenido en este cuerpo reglamentario, los cuales, en su orden, se refieren a la obligación que recae sobre los funcionarios de la institución para: *“cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y demás disposiciones de trabajo que se adopten”*; *“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”* (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Cabe señalar, que de acuerdo con el numeral 1 del artículo 100 del mencionado reglamento de personal, la comisión u omisión que involucre el incumplimiento de los deberes y obligaciones de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social constituye una falta disciplinaria, la cual, según el artículo 105 del mismo cuerpo normativo da lugar a la imposición de una sanción de igual naturaleza, por lo que el director general de la institución gozaba de facultad para aplicar a la recurrente la sanción correlativa a la falta cometida.

Por otra parte, es importante destacar que los acápites 25.4 y 25.5 del manual de procedimiento para el trámite de prestaciones económicas a largo plazo número 202-97, establecen con claridad el método que deben seguir los funcionarios de la entidad al verificar que el monto de las pensiones o subsidios objeto de revisión hayan sido hechas en la forma prevista en ese cuerpo reglamentario, para lo cual disponen, de manera respectiva, que si se trata de resoluciones manuales o motivadas, el funcionario debe comparar el texto expuesto en la resolución contra el expediente de la revisión en la Sección de Trámite; y que, de existir algún error en la resolución u hoja de movimiento, deberá solicitar a dicha sección que corrija e imprima nuevamente la misma.

Al examinar las constancias que reposan en autos, puede constatar que con antelación a su notificación por parte del asegurado, la funcionaria Blanca Newball Alveo no cumplió con el deber de revisar el contenido de la resolución número 5000 de fecha 12 de abril de 2006, por cuyo conducto se modificaba el monto de la pensión de invalidez definitiva que la Comisión de Prestaciones Económicas le confirió en el año 2003 a Carlos Moreno; lo que denota que la actora incumplió con el procedimiento antes descrito. Este hecho fue aceptado por ella al momento de presentar sus descargos en la investigación de auditoría interna, cuando señaló que era cierto que dentro de sus funciones estaba el verificar que lo que está transcrito en la hoja de cálculo sea lo que aparece en la

resolución, pero que no recordaba haber visto la observación que decía: “se actualiza de acuerdo a información suministrada, ver fecha de cancelación de cuotas” (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Lo antes expuesto, permite determinar que la cuenta por cobrar establecida a cargo de Blanca Newball Alveo, obedeció al incumplimiento de los deberes a los que nos hemos referido en líneas precedentes, contemplados en los numerales 1 y 6 del artículo 20 del reglamento interno de personal de la Caja de Seguro Social; los cuales, a su vez, guardan estrecha relación con el cuidado que todo servidor público debe prestar respecto a los bienes que le son confiados y que el numeral 12 del cuadro de aplicación de sanciones de dicho reglamento prevé como falta disciplinaria al señalar que el funcionario será responsable por *“la pérdida o daño de objetos, dinero, instrumentos, útiles, equipos o maquinaria, entregadas para la custodia o para la ejecución de las labores, debidamente comprobada”*.

En otro orden de ideas, resulta pertinente indicar que el mencionado numeral 12 del cuadro de aplicación de sanciones del reglamento interno de personal de la Caja de Seguro Social contiene un párrafo, cuyo texto es del tenor siguiente:

“Párrafo: En todos estos casos la Institución procederá legalmente, con el objeto de reponer el activo; y a su vez, el funcionario estará obligado a responsabilizarse por los perjuicios ocasionados...” (Lo resaltado es nuestro).

De lo expuesto, se infiere la facultad que tiene la Caja de Seguro Social para proceder legalmente cuando se trate de la reposición de cualquier activo de la institución y, a su vez, la obligación que recae sobre el funcionario en el sentido de responsabilizarse por los perjuicios ocasionados, tal como le corresponde a la hoy demandante.

En este contexto, también debemos destacar que de acuerdo con el numeral 1 del artículo 41 de la ley 51 de 2005, el director general de la Caja de

Seguro Social tiene la facultad y el deber de ***“ejercer la correcta administración de la Institución; velar por la eficiente administración de su patrimonio, la disposición de fondos y la ejecución de su presupuesto, así como velar por la adecuada protección y salvaguarda de sus activos, y por el apropiado rendimiento de éstos.”*** (Lo destacado es nuestro).

En adición a lo anterior, el numeral 2 del artículo 22 de la citada ley 51 de 2005, dispone que **este servidor público es el representante legal de la institución y el responsable de su administración, funcionamiento y operación**; disposición que resulta cónsona con lo señalado en el artículo 5 del mismo cuerpo normativo, que lo faculta para **efectuar el cobro de todas las sumas que deben ingresar al patrimonio de la institución, en razón de cualquier obligación que exista con la misma.**

A juicio de este Despacho, las disposiciones legales a las que nos hemos referido en los párrafos que preceden, sustentan la actuación del director general de la Caja de Seguro Social, en cuanto que la misma está dirigida particularmente a lograr que la recurrente resarza la lesión causada a los fondos de la institución. Sin embargo, consideramos oportuno aclarar que el establecimiento de la cuenta por cobrar a cargo de la funcionaria, no significa que de manera inmediata se proceda a deducir de su salario el monto de la misma, como erróneamente lo afirma su abogado, ya que según la ley 51 de 2005, el incumplimiento de esta obligación debe ser requerida mediante un proceso por jurisdicción coactiva.

En consecuencia, estimamos que no se han producido los cargos de infracción que el apoderado judicial de la recurrente hace con respecto a los artículos 41 (numeral 14) de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005; 1644 del Código Civil; y 36 y 52 (numeral 2) de la ley 38 de 2000.

De igual manera, nos oponemos a la supuesta infracción del numeral 4 del artículo 52 de la ley 38 de 2000, relativo a la violación del debido proceso, ya que

de acuerdo con las piezas incorporadas al expediente, la actora presentó sus descargos; la entidad demandada cumplió con el deber de notificarla de las decisiones emitidas, indicándole, además, los recursos que procedían en contra de las mismas y el término que tenía para interponerlos; presupuestos que configuran el denominado principio de publicidad de los actos administrativos (Cfr. fojas 9 a 15 del expediente judicial).

Así mismo, cumpliendo con el principio de contradicción, la administración le permitió a la actora impugnar las decisiones emitidas, interponiendo para tales efectos los recursos de reconsideración y de apelación, los cuales fueron decididos, respectivamente, mediante las resoluciones 2267-2009 de 20 de abril de 2009 y 45,968-2011-J.D. de 23 de agosto de 2011 (Cfr. fojas 10 a 14 del expediente judicial).

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la resolución 3,224-2008 de 7 de mayo de 2008, emitida por el director General de la Caja de Seguro Social, ni los actos confirmatorios, y pide se desestimen las demás pretensiones del actor.

IV. Pruebas: Se aduce como prueba el expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuya copia autenticada reposa en los archivos de la institución demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,

Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado

Indira Triana de Muñoz
Secretaría General, Encargada

Expediente 290-12