



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 2 de marzo de 2018  
C-012-18

Doctor

**Alfredo Martíz F.**

Director General

Caja de Seguro Social

E. S. D.

Señor Director General:

Me dirijo a usted en atención a su nota DG-N-135-2018, de 26 de enero de 2018, recibida en esta Procuraduría el 30 de enero de 2018, por la cual nos consulta si es necesario u obligatorio, conforme al artículo 323 de la Ley 72 de 13 de noviembre de 2017, que las modificaciones a la estructura orgánica de la Caja de Seguro Social sean aprobadas por el Ministerio de Economía y Finanzas; y, si conforme a los artículos 302, 316 y 321 de la mencionada Ley 72, es necesario u obligatorio obtener autorización y seguir los lineamientos del Ministerio de Economía y Finanzas, a efectos de realizar cambios en las estructuras programáticas y de puestos, así como para la expedición de los manuales de organización y clases ocupacionales de la Caja de Seguro Social.

En respuesta a las interrogantes planteadas, es la opinión de esta Procuraduría, respecto a su primera pregunta, que es obligatorio, conforme al artículo 323 de la Ley 72 de 13 de noviembre de 2017, que las modificaciones a la estructura orgánica de la Caja de Seguro Social sean aprobadas por el Ministerio de Economía y Finanzas; en cuanto a su segunda interrogante, es nuestra opinión que las modificaciones a la estructura de puestos de una institución, aprobadas por la autoridad competente de la propia entidad, corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas su evaluación y registro; tratándose de modificaciones a la estructura programática, su intervención se limita a evaluarlas y efectuar recomendaciones; y, en lo referente a la actualización de los manuales institucionales de organización y de clases ocupacionales sólo le sería dable intervenir en cuanto a la actualización del manual de organización y funciones, mediante la prestación de servicios de asesoría y facilitación de herramientas de gestión e instructivos que le sirvan de apoyo a tales instituciones en sus procesos de modernización.

A continuación, abordamos los argumentos que nos permiten arribar a dicha conclusión.

En cuanto a la necesidad o no, de que las modificaciones a la estructura organizativa y funcional de las entidades autónomas del Estado, como es el caso de la Caja de Seguro Social, sean sometidas a la previa autorización del Ministerio de Economía y Finanzas, resulta preciso traer a colación el texto del artículo 323 de la Ley 72 de 13 de noviembre de 2017, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2018, el cual señala lo siguiente:

**“Artículo 323. Modificación a la estructura organizativa. Las instituciones del Sector Público solicitarán al Ministerio de Economía y Finanzas modificaciones a su estructura organizativa, a través del Departamento de Organización del Estado de la Dirección de Presupuesto de la Nación, que las evaluará y autorizará.”** (negrilla del Despacho).

Como se aprecia, la citada norma legal abarca a las denominadas “instituciones del Sector Público”, categoría que de acuerdo con el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, versión actualizada a 2010, aprobado mediante Resolución 244 de 13 de enero de 2011, dictada por el Ministerio de Economía y Finanzas, comprende seis grupos o áreas que incluyen todos los organismos, instituciones y empresas pertenecientes al sector público, a saber: Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas, Intermediarios Financieros, Corporaciones y Proyectos de Desarrollo y los Municipios.

En cuanto a las “Instituciones Descentralizadas” “(...)”, de acuerdo al citado manual, dicha categoría agrupa las instituciones y organismos que prestan labores o servicios de utilidad pública, ya sea por delegación del Poder Central, de la leyes o de la propia Constitución (...)”.

En lo que toca al alcance de su autonomía, en lo referente a su operación financiero-administrativa, dicho instrumento reglamentario señala que ésta es completamente descentralizada en relación a los sistemas que rigen las instituciones del Gobierno Central, y agrega, que una parte substancial de sus ingresos proviene de transferencias de otros organismos del sector público, pero estos son administrados independientemente de los sistemas que emplea el Gobierno Central. Tienen su propio sistema de pagos y de adquisiciones y **sus presupuestos están sujetos a la aprobación del Consejo de Gabinete y la Asamblea Nacional, e igualmente a la fiscalización de la Contraloría General de la República.**

En consonancia con lo antes indicado, el artículo 238 de la Ley 72 de 2017, señala lo siguiente:

**“Artículo 238. Ámbito. Las Normas Generales de Administración Presupuestaria se aplicarán para el manejo del Presupuesto y serán de obligatorio cumplimiento para las instituciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas, las empresas Públicas y los Intermediarios Financieros.**

En los Municipios y Juntas Comunales estas normas de aplicarán supletoriamente. De igual forma, en las Sociedades Anónimas en las que el Estado posea el 51% o más de las acciones o del patrimonio, en los temas que no desarrolle el respectivo instrumento jurídico mediante el cual se constituyen. (...)”.

 (negrilla del Despacho).

Del texto legal citado se infiere que, aun cuando las instituciones que integran el sector descentralizado del Estado gozan, entre otros atributos, de una amplia autonomía financiero-administrativa, por regla general, ello no las exime de la aplicación de la Ley de Presupuesto General del Estado.

De allí que, a juicio de este Despacho, sólo en aquellos casos en que la Constitución y/o la Ley prevean de modo expreso este tipo de excepciones, podrá entenderse válidamente que a las instituciones estatales así eximidas, no les resulta aplicable la disposición legal contenida en el artículo 323 de la Ley de Presupuesto General del Estado, que las obliga a solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas la evaluación y autorización de las modificaciones a su estructura organizacional.

En estos supuestos, es claro la decisión administrativa por la cual se adopta o modifica la estructura organizativa de una institución autónoma, configuraría un acto administrativo complejo, categoría jurídica que el autor Libardo Rodríguez define como aquellos actos que “(...) requieren varias actuaciones jurídicas para su expedición, como aquellos que están sujetos a autorización previa, aprobación posterior, concepto de otros organismos y autoridades o requieren varias aprobaciones.” (Rodríguez, Libardo. Derecho Administrativo. General y Colombiano. Décimo sexta edición. Editorial Temis, S.A. Bogotá, 2008, pág 288, citado en sentencia proferida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de 23 de junio de 2016).

Cabe anotar que, según se desprende del criterio jurisprudencial vertido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante resolución de 29 de agosto de 2014, el acto por el cual la autoridad u órgano competente adopta la estructura organizacional y manual de funciones de una entidad autónoma (en ese caso particular, de la Autoridad de Turismo de Panamá), es “validado” por el Ministerio de Economía y Finanzas, lo que confirma su carácter de acto administrativo complejo.

En el caso específico de la Caja de Seguro Social, el artículo 2 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, que reforma la Ley Orgánica de dicha institución, señala en su segundo párrafo que la misma es una entidad de Derecho Público, autónoma del Estado, en lo administrativo, funcional, económico y financiero; con personería jurídica y patrimonio propio.

La misma disposición legal, en su párrafo quinto, le atribuye dicha institución algunas prerrogativas y facultades en materia administrativo-financiera, entre las que figura la contemplada en el numeral 2, de **“Aprobar su proyecto de presupuesto, el que será incorporado al Proyecto de Presupuesto General del Estado, sin modificaciones”**.

Acorde con esta disposición, el numeral 3 del artículo 28 de la Ley 51, en concordancia con el numeral 4 del artículo 41 de la misma excerta legal, prevén la competencia de la Junta Directiva para aprobar el proyecto de presupuesto anual de ingresos, gastos e inversiones, **para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General del Estado**, así como la correlativa atribución del Director General de preparar el anteproyecto respectivo y someterlo a la consideración de dicho ente colegiado.

En virtud de las normas y consideraciones anotadas, es la opinión de esta Procuraduría, en respuesta a su primera interrogante, que es obligatorio, conforme al artículo 323 de la Ley 72 de 13 de noviembre de 2017, que las modificaciones a la estructura orgánica de la Caja de Seguro Social sean aprobadas por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En cuanto a su segunda interrogante, sobre la necesidad u obligatoriedad obtener autorización y seguir los lineamientos del Ministerio de Economía y Finanzas, a efectos de realizar cambios en las estructuras programáticas y de puestos, así como para la expedición de los manuales de organización y clases ocupacionales de la Caja de Seguro Social, de conformidad con los artículos 302, 316 y 321 de la mencionada Ley 72 de 2017, estimamos preciso reproducir el texto de dichas normas legales, que en su parte medular disponen lo siguiente:

**“Artículo 302. Modificación de la estructura de puestos mediante resolución.** Las modificaciones a la estructura de puestos que requieran las instituciones públicas **deberán ser solicitadas a partir del 1 de febrero hasta el 15 de septiembre, al Ministerio de Economía y Finanzas para su evaluación y registro.** Igualmente, las solicitudes de modificaciones debidamente autorizadas por el representante legal o en quien él delegue, a fin de eliminar posiciones vacantes, crear posiciones nuevas, modificar posiciones existentes y asignar dietas y sobresueldos debidamente autorizados. El Ministerio de Economía y Finanzas, posteriormente, enviará a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional la documentación correspondiente para su conocimiento.

(...)”. (Negrilla y subraya del Despacho).

**“Artículo 316. Modificación a la estructura programática.** Las instituciones públicas **podrán solicitar** al Ministerio de Economía y Finanzas, a partir del 15 de enero hasta el 30 de marzo, modificaciones a su estructura programática, a través de la Dirección de Presupuesto de la Nación, **que las evaluará y recomendará.**” (Negrilla y subraya del Despacho).

**“Artículo 321. Manual de organización y de clases ocupacionales.** Las instituciones del Sector Público **deberán actualizar sus respectivos manuales institucionales de organización y de clases ocupacionales, según la metodología adoptada por el Ministerio de Economía y Finanzas, aplicando los niveles funcionales y jerárquicos definidos en la Ley 9 de 1994 y el Manual de Clases Ocupacionales con base en la metodología de la Dirección General de Carrera Administrativa para atender lo dispuesto en el artículo 306 de la Constitución Política, relativo al Manual de Clasificación de Puestos en las dependencias oficiales. La actualización de ambos manuales será adoptada para la elaboración de los subsiguientes presupuestos.”.** (Negrilla y subraya del Despacho).

Como se observa, si bien de acuerdo al texto de las disposiciones legales citadas, en esos casos, al Ministerio de Economía y Finanzas no le corresponde autorizar o aprobar tales cambios o instrumentos reglamentarios; en algunos casos, su intervención en estas materias resulta necesaria, aunque con otro alcance.

Así pues, damos respuesta a su segunda interrogante señalando que tratándose de modificaciones a la estructura de puestos de una institución, aprobadas por la autoridad competente de la propia entidad, al Ministerio de Economía y Finanzas le corresponde solamente su evaluación y registro; en el caso de las modificaciones a la estructura programática, su intervención se limita a evaluarlas y efectuar recomendaciones; y, en lo que toca a la actualización de los manuales institucionales de organización y de clases ocupacionales sólo le sería dable intervenir en cuanto a lo primero, es decir la actualización del manual de organización y funciones, mediante la prestación de servicios de asesoría y facilitación de herramientas de gestión e instructivos que le sirvan de apoyo a tales instituciones públicas en sus procesos de modernización, en los términos que señala el artículo 321, citado, en concordancia con el numeral 4 del acápite "D", del artículo 2 de la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas, como quedó modificado por el artículo 2 de la Ley 2 de 10 de marzo de 2014, el cual, en materia de administración pública y modernización del Estado, le atribuye a dicha entidad ministerial esta atribución.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/skdf