

21 de septiembre de 1999.

Su Excelencia  
Lic. Ivonne Young  
Ministra de la Presidencia  
E. S. D.

Señora Ministra:

Doy respuesta a su atenta Nota No. 146-99-AL de 15 de septiembre de los corrientes, en la cual tuvo a bien consultar a este Despacho aspectos relacionados con el nombramiento del Director de la Caja de Seguro Social, para el período 1999 al 2004.

Concretamente se nos consulta lo siguiente:

¿Con el objeto de que la Excelentísima señora Mireya Moscoso, Presidenta de la República, ajuste su actuación a lo preceptuado en el ordenamiento jurídico, me dirijo a usted para solicitarle su ilustrada opinión en relación con el procedimiento correcto para nombrar al Director General de la Caja de Seguro Social, frente a la situación que plantea la renuncia de uno de los integrantes de la terna remitida al Organo Ejecutivo por la Junta Directiva de dicha institución, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de el Decreto Ley No. 14 de 27 de agosto de 1954, conforme fue subrogado por el artículo 12 de la Ley No. 30 de 26 de diciembre de 1991?

Antes de entrar al fondo de tan interesante consulta, nos permitimos esbozar las siguientes consideraciones:

1. La Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, antes de ser reformada en 1991, en lo atinente al nombramiento del Director de esa entidad de Seguridad Social, en su artículo 20 disponía:

¿Artículo 20: El Director General será nombrado por el Organo Ejecutivo por un período de cuatro (4) años con sujeción a la aprobación de la Asamblea Nacional. El período de cuatro (4) años se comienza a contar a partir del 1º de noviembre de 1960.

Parágrafo: El sueldo y los gastos de representación del Director General serán fijados por la Junta Directiva, con aprobación del Organo Ejecutivo.

El Director General prestará fianza de manejo por la suma de B/.25,000.00 y no podrá ocupar otro cargo oficial remunerado de ninguna índole, ni gestionar ante la Caja ningún caso en que tenga interés, salvo los relativos a su calidad de asegurado.¿

2. Por medio de la Ley No. 30 de 26 de diciembre de 1991, se introducen importantes reformas a la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, destacándose entre ellas lo relacionado con el nombramiento del Director. En efecto, el artículo 20 de dicha Ley preceptúa:

¿Artículo 20: El Director General será nombrado por el Organo Ejecutivo por un período de cinco (5) años, de terna única aprobada por un mínimo de ocho (8) miembros de la Junta Directiva.

Esta terna única será escogida entre el 1° y 30 de agosto, previo a cada período, de las ternas que sean presentadas así:

- a) Una terna elaborada por los Profesionales y Técnicos de la Salud.
- b) Una (1) terna elaborada por los empleadores
- c) Una (1) terna elaborada por los obreros
- d) Una (1) terna elaborada por la Asociación Nacional de Asegurados y las Asociaciones Federadas de Pensionados y Jubilados.

El Organo Ejecutivo deberá nombrar al Director General entre el 1° y el 30 de septiembre de cada período y deberá ser ratificado entre el 1° y 30 de octubre del mismo año por el Organo Legislativo.

Los miembros de la Junta Directiva no podrán ser integrantes de la terna de la cual se nombrará al Director General.

De no existir consenso sobre la terna única, el Organo Ejecutivo podrá nombrar al Director General de las ternas elaboradas por los gremios y asociaciones.

Parágrafo 1:

El sueldo y los gastos de representación del Director General serán equivalentes a los de un Ministro de Estado. El Director General prestará fianza de manejo por la suma de Veinticinco mil balboas (B/.25,000.00) y no podrá devengar o recibir salario de otra índole, ni gestionar ante la Caja de Seguro Social ningún caso en que tenga interés, salvo los relativos a su calidad de asegurado.

Parágrafo 2:

Lo dispuesto en este Artículo se aplicará a partir de 1994.¿

De la norma reproducida se destacan los siguientes supuestos:

- a) El Director General será nombrado por el Organo Ejecutivo por un período de cinco (5) años, de Terna Única aprobada por un mínimo de ocho (8) miembros de la Junta Directiva.
- b) Esta Terna Única será escogida entre el 1° y el 30° de agosto, previo a cada período, de las ternas que sean presentadas.
- c) Las Ternas serán elaboradas en las siguientes formas:
  - ? Una (1) terna elaborada por los Profesionales y Técnicos de la Salud.
  - ? Una (1) terna elaborada por los Empleadores.
  - ? Una (1) terna elaborada por los Obreros.
  - ? Una (1) terna elaborada por la Asociación Nacional de Asegurados y las Asociaciones Federadas de Pensionados y Jubilados.
- d) El Organo Ejecutivo deberá nombrar al Director General entre el 1° y 30° de septiembre de cada período.
- e) La ratificación de dicho nombramiento lo debe realizar el Organo Ejecutivo entre el 1° y 30° de octubre del mismo año.

f) Los miembros de la Junta Directiva no podrán ser integrantes de la terna de la cual se nombrará al Director General.

g) De no existir consenso sobre la Terna Única, el Organismo Ejecutivo, podrá nombrar al Director General de las ternas elaboradas por los gremios y asociaciones.

No cabe la menor duda que con la reforma introducida en 1991, se permitió que los gremios, las asociaciones y la Junta Directiva tuviesen injerencia en la designación del Director General de la Caja de Seguro Social. Otra característica que se puede apreciar en la norma transcrita, se refiere a los plazos que se le otorgan a la Junta Directiva, al Organismo Ejecutivo y al Organismo Legislativo, en cuanto al escogimiento de la terna, al nombramiento del Director General y a su ratificación, respectivamente.

Para abundar más sobre este tópico y ofrecer elementos de análisis, nos permitimos transcribir parte del Acta de la Sesión Ordinaria de la Asamblea Legislativa del día 13 de noviembre de 1991, en la cual se discutía la reforma del artículo 20.

¿Acta de la Sesión Ordinaria de la Asamblea Legislativa del día 13 de noviembre de 1991.

La Honorable Legisladora Gloria Moreno de López explicó:

¿Gracias. El artículo 12 de Proyecto de Ley se refiere al Artículo 20 de la Ley vigente que tiene que ver con el nombramiento, remuneración y fianza de manejo del Director General. En este artículo, que fue muy debatido en la Comisión, en primer debate, lo que se ha recogido el consenso de la gran mayoría de los grupos que fueron al primer debate de la Comisión y que deseaban que el Director General fuere nombrado de una terna, o más bien, indirectamente por la junta Directiva. El consenso es el siguiente, entonces: el Director General será nombrado por el Organismo Ejecutivo por un período de cinco años, de una terna única aprobada por ocho miembros? Porque la mayoría absoluta serían seis. Entonces sería muy fácil que uno o dos grupos se hicieran dueños permanentes de la Junta Directiva, y por ende, de las ternas únicas y, en consecuencia, de la Dirección de la Caja de Seguro. Ponemos, entonces, una cantidad más calificada de mayoría para escoger la terna única. Esta terna única será escogida entre el 1º y 30 de agosto de cada período, de cada una de las ternas. Es decir, que tomando en cuenta las discusiones que ahora se presentan en la Junta Directiva para ponerse de acuerdo en cuanto a algo, por ejemplo, en el Proyecto de Reformas a la Ley de la Caja, consideramos ahora nosotros que la terna de la cual van a escoger ocho (8) miembros de la Junta Directiva, la que va a ser enviada al Ejecutivo, va a ser escogida a su vez de una terna que presenten los profesionales y técnicos de la salud, que están representados en la Junta Directiva; una terna elaborada por los empleadores que también están representados en la Junta Directiva por los obreros, y una terna elaborada por las Asociaciones federadas de pensionados y jubilados y la Asociación Nacional de Asegurados.

Para ser todavía un poquito más estrictos y obligar a cada uno de los Organismos del Estado que cumpla exactamente en fecha con la obligación que tiene, se dice que después de que las ternas sea presentadas entre el 1º y 30 de agosto de cada período, y se forma la terna única por la Junta Directiva aprobada por lo menos por ocho (8) miembros, debe ser entonces nombrado por el Señor Presidente entre el 1º y 30 de septiembre de cada período. Y este Organismo, el Legislativo, tendrá que ratificarlo entre 1º y 30 de octubre.

Luego agregamos algo, y es que los miembros de la Junta Directiva no pueden formar parte de la terna para escoger al Director General, y lo agregamos, porque muchas veces ocurre así lamentablemente, que si no hay consenso sobre la terna única de la Junta Directiva y llega el 1º al 30 de septiembre, y el Presidente no tiene terna única que debe elaborar la Junta Directiva, entonces, el Presidente podrá escoger como Director General a uno de los integrantes de cada una de las ternas de los gremios representados en la Junta Directiva.

ii

Acto seguido, la Presidenta Encargada sometió a consideración la proposición leída, fue aprobada.¿

3. En cuanto a los aspectos más relevantes que se dieron, a nivel de la Junta Directiva de la Caja del Seguro Social, para la designación del Director para el período 1999-2004, destacamos los siguientes:

- a) A nivel de la Junta Directiva, se confeccionó una Guía para la elección del Director General, en la cual entre otras cosas se detallaron aspectos sobre el derecho a votar, la votación secreta, las fases de la votación, la escogencia de la Terna Única.
- b) Con fecha 27 de mayo de 1999, el Presidente de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, procedió a remitir Notas a los Presidentes de asociaciones y gremios que forman parte de dicha junta, para que remitieran la terna por ellos propuesta.
- c) El 12 de julio de 1999, CONATO remitió su terna, la cual estaba conformada en la siguiente forma: Prof. Juan A. Jované, Dra. Melva de Mérida, y Lic. Ernesto Riera.
- d) El 20 de julio de 1999, el sector de los empleadores, remitió a la Junta Directiva, su terna la cual era la siguiente: Don José Chirino, Ing. Alvaro Antadillas y Don Ricardo Endara.
- e) El 21 de julio de 1999, los gremios del Sector Salud presentaron su terna, conformada así: Prof. Juan A. Jované, Dra. Melva de Mérida, e Ing. Alvaro Antadillas.
- f) Cabe señalar, que el Prof. Juan A. Jované, renunció a participar en la terna de los gremios de la terna del Sector Salud, y dicha renuncia le fue comunicada a la Junta Directiva de la Caja del Seguro Social, por parte de la A.M.O.A.C.S.S., el día 21 de julio de 1999. En reemplazo del Prof. Jované, dicho gremio designó al Dr. José F. Urrutia.
- g) Posteriormente la Subsecretaria general de la Caja de Seguro Social, procedió a solicitarle a las personas postuladas por los gremios el que acreditaran los documentos, a que alude el artículo 20-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.
- h) La Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, nombró una comisión encargada del recibo y evaluación de los documentos presentados por los candidatos; esta comisión la conformaron los siguientes Directores: Sr. Rafael Medina, Ing. Roberto Lombana, y Sr. Erasmo Muñoz.
- i) El período de entrevistas a los candidatos se realizó el día sábado 14 de agosto de 1999.
- j) El Señor José Chirino, declinó presentarse como candidato del Sector empresarial, por medio de nota de 13 de agosto de 1999 dirigida al Presidente de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá.
- k) La Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, a través de la resolución No. 17,898-99-J.D. de 21 de agosto de 1999, resolvió aprobar la Terna Única integrada por los señores que obtuvieron por parte de la Junta Directiva el mínimo de ocho (8) votos que

exige la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social. Esta Terna, la conformaron: Lic. Ernesto A. Riera D., Don Ricardo Endara y Prof. Juan Jované.

l) Con fecha 24 de agosto de 1999, el Presidente de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, le remitió al Dr. Ernesto Pérez Balladares-Presidente de la República, en ese entonces, copia autenticada de la Resolución por medio de la cual se escogió la Terna Única.

m) Por medio de la Nota DP-99-01/67 de 21 de agosto pasado, el Ex Presidente de la República, se dirigió al Presidente de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, en los siguientes términos: ¿Sobre el particular, me permito indicar que de conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo del Artículo 20 del Decreto Ley No. 14 del 27 de agosto de 1954, reformado por la Ley No. 30 de 26 de diciembre de 1991, el Organismo ejecutivo debe nombrar al Director General entre el 1º y 30º de septiembre de cada período, por lo que estimo que dicha terna deberá presentarla a la consideración de la Presidenta Electa de la República, una vez toma posesión del cargo.¿

n) El 30 de Agosto de 1999, el Lic. Ernesto A. Riera, renunció ante la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, como miembro de la Terna Única. Dicha renuncia, fue recibida en la Secretaría General el día 31 de agosto pasado.

o) El 2 de septiembre, la Ministra de la Presidencia le remite al Presidente de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, la Nota a través de la cual, el Lic. Riera renuncia a la terna única. En la parte medular de dicha Nota la Sra. Ministra señala: ¿En base a lo anterior, le solicito tenga a bien presentar la misma ante la Junta Directiva que usted preside, a fin de que se pueda completar la Terna y proceder así, en cumplimiento de lo establecido en la Ley al nombramiento del nuevo Director General de la Caja de Seguro Social.

p) En respuesta a la Nota enviada por la Sra. Ministra de la Presidencia, el Presidente de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, a través de la Nota No. 557-99-J.D. de 2 de septiembre de 1999, señala:

¿En atención a su nota fechada el día de hoy, relacionada con la escogencia del nuevo Director General de la Caja de Seguro Social, en la cual nos solicita completar la Terna a fin de cumplir con ese objetivo, siguiendo instrucciones de la Junta Directiva, le comunicamos que dicho organismo cumplió con la Ley, presentando su Terna Única al Organismo Ejecutivo dentro del período establecido y de acuerdo con el Artículo 20 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

La Junta Directiva considera que, dada la renuncia del LICDO. ERNESTO A. RIERA D. Como miembro de la Terna Única, y por lo tanto el Organismo Ejecutivo deberá actuar de acuerdo a lo que establece la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.¿

Q) Con fundamento en la Nota antes transcrita, acto administrativo legitimado por la decisión de la reunión de la Junta Directiva de la fecha, la Ministra de la Presidencia le solicita al Presidente de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, que le remita las ternas elaboradas por los gremios y asociaciones a fin de que el Organismo Ejecutivo nombre al Director General.

Luego de las anteriores consideraciones, este Despacho procede a emitir su criterio en los siguientes términos:

De los párrafos precedentes se colige en forma clara que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, cumplió con el mandato legal de remitirle oportunamente al Organismo

Ejecutivo la Terna Única para que éste nombrara al Director General de la Caja de Seguro Social.

No obstante, al darse la renuncia del Lic. Riera, la Señora Presidenta no encontró en su Despacho una Terna Única, como establece la ley, sino que recibió una dupla de nombres. Lo anterior indica, que con la renuncia de éste se perdió el consenso sobre la terna necesaria para la escogencia del Director General de la Caja de Seguro Social, que debió mantenerse durante todo el proceso desde el escogimiento de las propuestas hasta el nombramiento del director.

Hay que destacar el tenor de la Nota que el Presidente de la Junta Directiva remite a la Ministra de la Presidencia ¿dándole la facultad para que proceda dentro del período establecido y de acuerdo con el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, el término ¿consenso¿ se define como: ¿Asenso, consentimiento y más particularmente el de todas las personas que componen una corporación¿. Por otro lado, señala que ¿terna¿ es: ¿El conjunto de tres personas propuestas para que se designe entre ellas la que ha desempeñar un determinado cargo o empleo¿.

A juicio de esta Procuraduría, esta claro que existe un vacío legal en el procedimiento que debe surtirse ante la renuncia, muerte o incapacidad, de uno de los miembros de la terna única presentada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social al Órgano Ejecutivo.

No obstante, al enfrentarnos al hecho concreto y evidente que no existe una Terna Única, sino una Dupla o listado de dos optantes, y que, en consecuencia, se ha perdido el consenso originario de la Junta Directiva de la Caja sobre cuales eran los mejores candidatos para regir los destinos de nuestra primera institución de seguridad social; es nuestra opinión que el Órgano Ejecutivo puede hacer uso de la facultad legal consagrada en el último párrafo del artículo 20 de la Ley, en el sentido de nombrar al Director General de la Caja de Seguro Social de las ternas elaborados por los gremios y asociaciones arriba mencionados.

Enfatizamos, es la propia Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, la que solicita a la Señora Presidenta de la República, que proceda a aplicar lo consignado en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y posteriormente a requerimiento del Ejecutivo, se envía el listado de todos los nombres propuestos por las distintas asociaciones y gremios representados en ese órgano colegiado; es decir, se reconoce en esta situación, la facultad del Órgano Ejecutivo de nombrar discrecionalmente al Director de la Caja de Seguro de las ternas elaboradas por los gremios y asociaciones, tal como lo dispone la ley.

Esta solución jurídica a la situación planteada, a nuestro juicio, respeta el sistema existente para nombrar al Director de la Caja adoptado en el año de 1991, por cuanto se reconoce la decisión que tomó la Junta Directiva sobre la terna única, pero ante el hecho sobreviniente y no previsto en la Ley de la renuncia de uno de sus miembros, permite que se nombre a un Director de las propuestas de los gremios y asociaciones, lo cual garantiza que este importante funcionario represente el acuerdo de

voluntades al que llegaron los diferentes sectores que tienen interés en el buen funcionamiento de nuestro sistema de seguridad social.

Finalmente, aprovechamos la ocasión para dejar sentada la necesidad de revisar la forma de selección del Director General de la Caja de Seguro Social contenida en el artículo 20 de la Ley Orgánica de esa institución, para regular, entre otros, los supuestos de renuncia, excusas o incapacidades sobrevenidas de los integrantes de las ternas a que se refiere la Ley, para evitar que se produzcan en los próximos periodos situaciones similares a la actual.

Atentamente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/au