

19 de agosto de 2002

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad**

Concepto

Interpuesto por el Doctor Luis A. Palacios en representación del **Contralor General de la República**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°20,952-2001-JD de 26 de junio de 2001, dictada por la **Junta Directiva de la Caja de Seguro Social**.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

En virtud del traslado que nos ha conferido ese Alto Tribunal de Justicia, de la demanda contencioso administrativa de nulidad enunciada en el margen superior del presente escrito, procedemos a emitir formal concepto conforme lo dispuesto en el artículo 5, numeral 3, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, en los siguientes términos:

I. Petición de la parte demandante.

El apoderado judicial del Contralor General de la República, ha solicitado a los señores Magistrados que conforman ese Alto Tribunal de Justicia, que declaren nula, por ilegal, la Resolución N°20,952-2001-JD fechada 26 de junio de 2001, expedida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, cuya parte Resolutiva expresa lo siguiente:

"ORDENAR al Director General que tramite y pague las dietas generadas por los miembros de la Junta Directiva que representan a los gremios de los trabajadores de la salud y servidores públicos, respectivamente, con independencia de que su asistencia a las reuniones de Junta Directiva o de comisiones, coincidan con la jornada laboral u horario de trabajo de la

Institución o dependencia pública en que aparecen nombrados". (Cf. f. 2).

- o - o -

II. El apoderado judicial de la parte demandante sustentó su alzada, en los siguientes términos:

El representante judicial de la parte actora, estima que, la Resolución N°20,952-2001-J.D. de 26 de junio de 2001, contradice lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto de Gabinete N°57 de 1968, pues, ordena al Director de la Caja de Seguro Social a que proceda al trámite y pago de dietas a los representantes de los gremios de la Salud y de los Servidores Públicos, aún en el evento de que las Sesiones de Juntas Directivas o de Comisiones de Trabajo se realicen dentro de la jornada regular laboral.

Por lo que, considera que ese acto administrativo infringe lo dispuesto el precitado Decreto de Gabinete N°57 de 1968, que regula específicamente esta materia relacionada con el actuar de estos funcionarios públicos, concerniente a la representación jerárquica ante un organismo público, que cuenta con una Junta Directiva. El artículo 1 del Decreto de Gabinete N°57 de 1968, expresa:

"Artículo 1°. El Artículo 1° de la Ley N°26 de 20 de diciembre de 1965, quedará así:

Artículo 1°: Los funcionarios públicos que, por razón de su cargo, forman parte de las Juntas Directivas, Juntas Asesoras, Comisiones y demás organismos similares en Instituciones Autónomas, Interministeriales y Semi - Autónomas, solo podrán percibir dietas por su asistencia a las reuniones de dichos organismos, cuando las mismas se celebren o se prolonguen fuera de las horas de servicios". (Cf. f. 20)

- o - o -

III. El Informe de Conducta.

El Presidente de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, mediante Nota N°132-01-AL-J.D. fechada 27 de noviembre de 2001, remitió su Informe de Conducta al Señor Magistrado Sustanciador, el cual indica en su parte medular lo que a seguidas se copia:

"...La Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, consideró al expedir la Resolución N°20,952-2001-J.D., de 26 de junio de 2001, que los representantes de los trabajadores de la salud y de los servidores públicos ante ese organismo de deliberación y decisión no se encuentran allí por razón del cargo que ostentan en la respectiva institución en que prestan sus servicios, por el contrario, representan a los trabajadores de sus gremios.

Otra situación de aquellos servidores públicos, integrantes de la Junta Directiva que forman parte del citado organismos (sic) por razón del cargo que ostentan en el gobierno como es el caso de quienes representan a los Ministerios de Salud y Economía y Finanzas, respectivamente. Como se colige (sic), existe una marcada diferencia entre ambas situaciones." (Cf. f. 38)

- o - o -

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho observa, que el procurador judicial del señor Contralor General de la República objeta el trámite del pago de dietas, a los representantes de los gremios de la Salud y de los Servidores Públicos en la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social; porque, éstos a su vez forman parte de la administración pública y las jornadas de sesiones o comisiones por las cuales fueron investidos, se realizan dentro de horas laborables.

Debido a la importancia del tema cuestionado, consideramos menester efectuar un profundo estudio de la presente controversia.

El artículo 12-A del Decreto Ley N°14 de 27 de agosto de 1954, subrogado por el artículo 4, de la Ley N°30 de 26 de diciembre de 1991, establece que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social estará integrada por el Ministro de Salud, el Ministro de Planificación y Política Económica (ahora Ministro de Economía y Finanzas), un representante de los profesionales de la Salud nombrado por el Órgano Ejecutivo, tres representantes patronales nombrados por el Órgano Ejecutivo, 4 representantes de los trabajadores debidamente nombrados por el Órgano Ejecutivo y un representante de los pensionados y jubilados también nombrado por el Órgano Ejecutivo.

Por otra parte, el artículo 18 de la referida Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, el cual fue subrogado por el artículo 9 de la Ley N°30 de 1991, dispone:

"Artículo 18: La Junta Directiva se reunirá por lo menos una vez al mes y cuando sea convocada por su Presidente, por el Director General o por tres (3) de sus miembros. Forma quórum la presencia de seis (6) de sus miembros debidamente acreditados para actuar y las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los Directores.

Cada miembro de la Junta Directiva recibirá como dieta la suma de Treinta Balboas (B/.30.00) por cada reunión de Junta Directiva a que asista y Veinte Balboas (B/.20.00) por cada reunión de comisión". (El resaltado y negrillas son nuestras).

- o - o -

Lo anterior nos demuestra que, en el caso sub júdice, los funcionarios designados para representar a los gremios de la Salud y a los Servidores Públicos, se encuentran nombrados conforme a la Ley; puesto que, así lo hemos podido comprobar del contenido de las fojas 3, 4, 6, 7, y 10 a 12 del

expediente judicial, por ende, su investidura se encuentra debidamente acreditada en el proceso.

Culminada la verificación de acreditamiento, de los miembros que representan a los organismos de la Salud y a los Servidores Públicos en la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, pasamos a examinar los aspectos legales del derecho a percibir dietas, en concepto de la labor que ejecutan como tales.

Uno de los requisitos para ser miembro representativo, - principal y suplente - de los servidores estatales en la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, es tener la calidad de servidor público; conforme lo dispone el Artículo 12-A Parágrafo 1º, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, el cual a la letra expresa:

"Artículo 12-A:...

Parágrafo 1º.:

...

Los directores principales y suplentes de los servidores públicos, de los trabajadores y de los empleadores deberán ser necesariamente servidores públicos, trabajadores y empleadores, deberán haber aportado cuotas a la Caja de Seguro Social durante un tiempo no menor de sesenta (60) meses."

- o - o -

Sin embargo, esa condición no es exigida para el representante de los profesionales de la Salud, toda vez que el literal c, del Artículo 12-A del aludido Decreto Ley N°14 de 1954, señala claramente cuáles son los organismos que deben elegir a su representante, a saber: la Asociación Médica Nacional, la Asociación de Médicos, Odontólogos y Afines de la Caja de Seguro Social, la Sociedad Panameña de Medicina General y la Asociación Odontológica Panameña.

Por ende, opinamos que, para ocupar el cargo de representante del gremio de la Salud en la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, no es exigible legalmente la calidad de servidor público.

En el caso que nos ocupa, el representante judicial del señor Contralor General de la República en su escrito de demanda, se opone al pago de las dietas del representante del gremio de la Salud y del representante -principal y suplente- de los Servidores Públicos, pues, considera que éstos ostentan la condición de funcionarios públicos; de manera que, si ejecutan sus funciones dentro de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, en el horario normal de labores, percibiendo a su vez el salario corriente acorde al cargo que ocupan en la institución donde fueron nombrados, no tienen derecho al reconocimiento de dietas cuando realizan sus tareas en la Junta Directiva, ya que infringe lo dispuesto en el supra transcrito, artículo 1° del Decreto de Gabinete N°57 de 1968.

Esta Procuraduría discrepa de las aseveraciones esbozadas por el apoderado judicial del señor Contralor General de la República; porque, es evidente que a los representantes de los gremios de la Salud y de los Servidores Públicos en la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, no le es aplicable esta normativa, tal como lo demostraremos a continuación:

La Ley N°26 de 20 de diciembre de 1965, modificada por el Decreto de Gabinete N°57 de 27 de noviembre de 1968, reconoce en su artículo 1°, el derecho a percibir el pago de dietas a los servidores públicos, **que por razón de su cargo,** forman parte y participen en las sesiones de Junta Directiva.

Es importante destacar que, la interpretación del artículo 1° de ese texto legal es claro; puesto que, la misma se refiere a aquellos funcionarios públicos que deben integrar la Junta Directiva, por mandato legal. En otras palabras, cuando así se lo exija la ley.

Por lo tanto, a nuestro juicio, los únicos que se encuentran regidos por esta disposición legal son los Ministros de Salud y del otrora Planificación y Política Económica; en virtud que, el artículo 12-A, literales a y b, exigen expresamente que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social deberá estar conformada, entre otros, por estos servidores públicos por razón del cargo que ostentan.

No obstante, la norma en comento contiene una limitante, que consiste en el hecho que sólo podrán percibir dietas por su asistencia en las reuniones de las Juntas Directivas, Juntas Asesoras, Comisiones y demás organismos similares, en Instituciones Autónomas, Interministeriales y Semiautónomas, siempre que éstas se celebren o se extiendan fuera de las horas de servicio.

Como podemos observar, esta norma legal no le es aplicable al representante del gremio de la Salud ni al de los Servidores Públicos; pues, éstos no fueron nombrados por mandato de Ley a razón del cargo que ocupan, a contrario sensu, su designación fue por elección de los organismos que representan.

El contenido del, ya citado, artículo 18 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social es taxativo, cuando estatuye en su último párrafo que: **"Cada miembro de la Junta Directiva recibirá como dieta..."**.

Lo expuesto nos evidencia que, si el artículo 1° del Decreto de Gabinete N°57 de 1968, solamente reconoce el pago de dietas a aquellos servidores públicos que por razón de su cargo participen en las reuniones de Junta Directiva, siempre que las mismas se celebren o prolonguen después de las horas regulares de trabajo; entonces, en el caso que nos ocupa, deberá contemplarse lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, dado su carácter especial.

En consecuencia, somos del criterio que, los representantes de los gremios de la Salud y de los Servidores Públicos, tienen derecho a percibir dietas conforme lo dispuesto en el ut supra artículo 18 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

Sobre la aplicación de las leyes, el artículo 14 del Código Civil establece en su numeral 2, lo siguiente:

"Artículo 14. Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1...

2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior, y **si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate.**" (El resaltado es nuestro)

- o - o -

La norma enunciada nos conduce a aseverar que, en el presente caso estamos frente a una Ley de carácter especial; toda vez que, el Decreto de Gabinete N°57 de 1968 es una Ley General que rige para todos los servidores públicos, sin embargo no regula el pago de dietas para aquellos miembros de

las Juntas Directivas que fueron designados para representar a sus gremios y que a su vez ocupan otro cargo por nombramiento de la autoridad nominadora. Por ende, conforme mandato legal deberá aplicarse la norma especial, que es el artículo 18 del Decreto Ley N°14 de 1954, subrogado por el artículo 9 de la Ley N°30 de 1991.

Por las razones expuestas, solicitamos respetuosamente a los Señores Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera, denieguen la petición impetrada por el apoderado judicial del señor Contralor General de la República.

Pruebas: Aceptamos solamente los documentos originales y copias debidamente autenticadas.

Derecho: Negamos el invocado.

Señor Magistrado Presidente,

**Licda. Linette Landau
Procuradora de la Administración
(Suplente)**

LL/11/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materia: Dietas