

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 506

Panamá, 2 de octubre de 2012

**Proceso contencioso  
administrativo de nulidad.**

**Concepto de la  
Procuraduría de  
la Administración.**

El licenciado **Jorge E. Visuetti Graell**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 41,587-2009-J.D. de 29 de octubre de 2009, emitida 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.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la Ley en el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

**I. Acto acusado de ilegal.**

El licenciado Jorge E. Visuetti Graell, actuando en su propio nombre y representación, demanda la nulidad de la resolución 41,587-2009-J.D. de 29 de octubre de 2009, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

**II. Disposiciones que se estiman infringidas.**

El demandante sostiene que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social:

**A.** El artículo 22 que establece que la junta directiva y el director general de la entidad son sus órganos superiores de gobierno (Cfr. fs. 4 y 5 del expediente judicial);

**B.** Los numerales 1, 11 y 14 del artículo 28, relativos a las facultades y deberes de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social (Cfr. fs. 6, 7 y 8 del expediente judicial);

**C.** El artículo 32, sobre el personal de apoyo de la Junta Directiva, el cual será de su libre elección y remoción (Cfr. fs. 8 y 9 del expediente judicial);

**D.** El numeral 10 del artículo 41 que señala, entre los deberes del director general de la institución, el someter a la aprobación de la junta directiva, la estructura orgánica y funcional de la entidad, así como lo relativo a los cargos y salarios de acuerdo con los manuales, aplicables a sus funcionarios (Cfr. f. 9 del expediente judicial); y

**E.** El artículo 47, el cual dispone, entre otras cosas, que el director general de la Caja de Seguro Social presentará a la junta directiva de esa entidad para su aprobación, el manual de clasificación de puestos, el reglamento interno de personal, el manual de evaluación del desempeño y las escalas salariales aplicables a los funcionarios que prestan sus servicios en la institución (Cfr. fs. 10 y 11 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Según lo afirma la parte actora, al emitir la resolución 41,587-2009-J.D. de 29 de octubre de 2009, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social desconoció y violó el contenido del numeral 14 del artículo 28 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, ya que ésta aprobó una nueva estructura de los cargos adscritos a ella, sin que la misma hubiese sido presentada y sustentada por la dirección general, quien es el otro órgano superior de gobierno de la institución, encargado de la administración, funcionamiento y operación de la entidad, por lo que, en atención a ese hecho, el recurrente solicita la declaratoria de ilegalidad de la citada decisión administrativa (Cfr. f. 3 del expediente judicial).

Por otra parte, el presidente, encargado, del organismo de dirección demandado explica en su informe de conducta, que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social no ha violado la normativa establecida en la ley 51 de 2005, ya que la creación de la unidad administrativa denominada Asesoría Legal del mencionado organismo directivo se debió a una necesidad que estuvo debidamente sustentada por la dirección general de la institución; situación que, a su juicio, puede ser corroborada a través del informe DDI-215-2009 de 8 de junio de 2009 (Cfr. f. 22 del expediente judicial).

De acuerdo con lo que aparece en el expediente, en virtud de la expedición de la resolución 41,293-2009-J.D. de 21 de mayo de 2009, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social dispuso adoptar el procedimiento para atender los recursos de apelación presentados en contra de las decisiones emanadas de la dirección general de la entidad, los cuales son tramitados por esa junta directiva, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 28 de la ley 51 de 2005 (Cfr. fs. 30 y 31 del expediente judicial).

En esa misma resolución, también se resolvió requerir a la dirección general un análisis donde constara la cantidad de recursos de apelación que regularmente son presentados; la necesidad de personal y de equipo para atender esos recursos; así como las recomendaciones para la agilización de su trámite (Cfr. f. 31 del expediente judicial).

En razón de ello y según se desprende del memorando DDI-215-2009 de 8 de junio de 2009, el director general de la Caja de Seguro Social le ordenó al titular de Desarrollo Institucional que llevara a cabo una investigación sobre los casos tramitados en las diferentes comisiones que forman parte de la junta directiva de esa entidad, lo que motivó la emisión del mencionado documento interno, mediante el cual se hicieron tres recomendaciones, a saber: **1) la incorporación de dos nuevos cargos, específicamente uno para el asesor**

**legal III y otro para el secretaria III; 2) la compra de dos equipos computacionales como herramientas de trabajo; y 3) la adquisición de mobiliario para el nuevo personal** (Cfr. fs. 32-34 del expediente judicial).

El 29 de octubre de 2009, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social emitió la resolución 41,587-2009-J.D., por medio de la cual aprobó la estructura de la asesoría legal de ese organismo, así como su escala salarial y el nombramiento del coordinador, ya que, a su juicio, ello garantizaría a los asegurados la independencia del mencionado cuerpo decisorio en cuanto a los recursos de apelación que son sometidos a su consideración (Cfr. fs. 40 y 41 del expediente judicial).

Igualmente se observa que, con posterioridad, el organismo dictó la resolución 42,575-2011-J.D. de 10 de febrero de 2011, por cuyo conducto resolvió, entre otros aspectos, modificar el artículo tercero de la resolución 41,587-2009-J.D. de 2009, en el sentido de solicitar al director general de la institución, el nombramiento del coordinador de la oficina de asesoría legal creada a través del ya citado acto administrativo (Cfr. fs. 44 y 45 del expediente judicial).

En el marco de lo antes indicado, este Despacho estima necesario anotar, que de acuerdo al numeral 14 del artículo 28 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social tiene la facultad de aprobar la estructura de cargos y salarios aplicables a los funcionarios de la institución, **la cual será debidamente presentada y sustentada por la Dirección General.**

Siendo ello así y luego de analizar la documentación que reposa en autos, somos del criterio que al organismo directivo de la Caja de Seguro Social no le era dable aprobar la creación de la denominada “oficina de asesoría legal de la junta directiva”, puesto que el citado numeral 14 del artículo 28 de la ley 51 de 2005, es claro al establecer que la estructura de cargos y salarios tiene que ser **presentada y sustentada por la dirección general de la entidad**; de allí que la situación bajo

análisis no se adecúa a lo establecido en la norma. En adición, consideramos pertinente poner en evidencia dos aspectos fundamentales que expondremos a continuación:

En primer lugar, observamos que en el apartado correspondiente a los considerandos del acto impugnado dentro del presente proceso, es decir, la resolución 41,587-2009-J.D. de 29 de octubre de ese año, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social se limitó a ilustrar ampliamente sobre la normativa legal que la faculta para conocer y decidir los recursos de apelación presentados en contra de las resoluciones dictadas por la dirección general u otras instancias que determine la Ley; sin embargo, no se hace mención de la existencia de una intención del director general de la institución de crear una oficina de asesoría legal para ese organismo directivo.

Por otra parte, al examinarse el contenido del memorando DDI-215-2009 de 8 de junio de 2009, emitido por el director de Desarrollo Institucional, el cual supuestamente avala la creación de la oficina de asesoría legal de la junta directiva de la entidad, tal como se expone en el informe de conducta remitido al Magistrado Sustanciador, se puede apreciar que, **entre las recomendaciones consignadas en dicho documento, no se encuentra la implementación de la referida estructura administrativa.**

Lo explicado en el párrafo que antecede, nos conduce al segundo aspecto, el cual se centra en el hecho de que **en autos no reposa evidencia documental, que permita verificar la recomendación hecha por el director general de la Caja de Seguro Social** que, como ya hemos expresado, aparentemente sirvió de sustento para que la junta directiva de esa entidad emitiera la resolución 41,587-2009-J.D. de 29 de octubre de 2009, por cuyo conducto aprobó la estructura de la oficina de asesoría legal y su escala salarial.

Atendiendo a los dos aspectos previamente indicados, resulta claro que la actuación de la junta directiva supone una clara afectación al procedimiento de aprobación de la estructura de cargos y salarios aplicables a los funcionarios de la institución, ya que la misma desconoció que es el director general de esa entidad pública quien debe someter a la aprobación de la junta directiva los aspectos relativos a “la estructura orgánica y funcional de la entidad, así como la relativa a los cargos y salarios”, función que le ha sido atribuida por mandato expreso del numeral 10 del artículo 41 de la ley 51 de 2005.

En consecuencia, no cabe duda que la voluntad legislativa en ningún momento pretendió que la aprobación de la estructura de cargos y salarios, aplicables a los funcionarios de la Caja de Seguro Social, surgiera como una iniciativa de la propia junta directiva.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que ES ILEGAL la resolución 41,587-2009-J.D. de 29 de octubre de 2009, emitida por la junta directiva de la Caja de Seguro Social.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 585-11