

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, doce (12) de marzo de dos mil quince (2015).

VISTOS:

El licenciado JORGE E. VISUETTI GRAELL, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 41,587-2009-J.D. de 29 de octubre de 2009, dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

Mediante resolución de 16 de septiembre de 2011 (f.17), se admite la demanda de nulidad incoada, y se ordena su traslado al Procurador de la Administración, así como al Ente demandado, para que rindiese el informe explicativo de conducta, contemplado en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

El acto administrativo demandado, está representado por la Resolución N° 41,587-2009-J.D. de 29 de octubre de 2009, dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, la cual dispuso lo siguiente:

"PRIMERO: APROBAR la estructura de la Asesoría legal de la Junta Directiva la cual quedará de la siguiente manera:
..."

II. ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA

105

La parte actora solicita que la Sala Tercera, previo a los trámites de rigor, declare nula, por ilegal, la Resolución N° 41,587-2009-J.D. de 29 de octubre de 2009, dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, por medio de la cual se aprobó la creación de una nueva estructura administrativa de cargos, adscrita a este Órgano Superior de Gobierno de la Caja de Seguro Social, denominada "Asesoría Legal de la Junta Directiva" y la escala salarial de esta nueva estructura orgánica de la Junta Directiva de la Institución.

III. HECHOS U OMISIONES EN QUE SE FUNDA LA DEMANDA

El licenciado VISUETTI GRAELL, parte demandante de la presente acción, plantea como principales hechos u omisiones de la acción, los siguientes:

PRIMERO: La Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, con supuesto fundamento en la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005, que reformó la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dictó otras disposiciones, propuso la presentación y discusión de la creación de una estructura administrativa de cargos y de salarios para la Junta Directiva, denominada "Asesoría Legal de la Junta Directiva", como consta en el Acta N° 084-2009-J.D., correspondiente a la sesión del jueves 29 de octubre de 2009, a través de la cual aprobó la creación de esta nueva estructura de cargos y de salarios, que se denominó "Asesoría Legal de la Junta Directiva", con la finalidad de establecer una unidad administrativa paralela de Asesoría Legal, para resolver los procesos administrativos que estuviesen bajo la jurisdicción de este Órgano de Gobierno Superior de la Caja de Seguro Social.

SEGUNDO: Al dictar la Resolución N° 41,587-2009-J.D. de 29 de octubre de 2009, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social desconoció y violó la letra de la Ley N° 51 de 2005, que regula, puesto que en el numeral 14 de su artículo 28, establece que sólo tiene facultad para aprobar la estructura de cargos y de salarios que sea debidamente presentada y sustentada por la Dirección General, el otro Órgano Superior de Gobierno, quien es el responsable de la administración, funcionamiento y operación de la Caja de Seguro Social.

La Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005, en general ni el artículo 28 de ésta en particular, otorgan a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, la facultad de proponer la creación de estructuras de cargos y de salarios de los funcionarios de la Institución, de la cual forma parte la estructura de recursos humanos de la Junta Directiva.

TERCERO: Posteriormente, mediante Resolución N° 42,575-2011-J.D. de 10 de febrero de 2011, la Junta Directiva de la Institución modificó la parte resolutive de la Resolución N° 41,587-2009-J.D. de 29 de octubre de 2009, en el sentido que el Coordinador devengaría un salario de Tres Mil Balboas (B/3,000.00), en lugar de los Tres Mil Quinientos Balboas (B/3,500.00) que habían sido aprobados inicialmente en el acto administrativo original, acorde a la proposición de la Junta Directiva.

Adicionalmente se modificó el punto tercero de la parte resolutive del acto administrativo original, referido al nombramiento del Coordinador de la

nueva estructura de cargos aprobada por la Junta Directiva, denominada "Asesoría Legal de la Junta Directiva", dejando esta facultad al Director General.

CUARTO: Al dictar la Resolución N° 41,587-2009-J.D. de 29 de octubre de 2009, modificada por la Resolución N° 42,575-2011-J.D. de 10 de febrero de 2011, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social violó la letra de la Ley N° 51 de 2005, pues el artículo 32 de esta excerta legal establece enfáticamente que funcionarios se considerarán personal de apoyo de este Órgano Superior de Gobierno.

Así pues, esta norma estipula que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social contará con un personal de apoyo y asesoría que consistirá o quedará conformado por un financista, un abogado y un secretario adjunto, personal que tendrá un período de nombramiento de cinco (5) años.

QUINTO: La Junta Directiva creó una estructura de cargos administrativos dentro de su propia estructura administrativa como Órgano Superior de Gobierno, cuando la Ley Orgánica que la rige no contempla que este ente detente esta facultad y porque este cuerpo legal consagra que contará únicamente con un Asesor Legal, quien le brindará asesoría jurídica."

IV. NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE SU VIOLACIÓN

El licenciado VISUETTI GRAELL aduce como normas vulneradas con el acto impugnado, las siguientes:

Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005

"Artículo 22. Órganos Superiores de Gobierno. Los Órganos Superiores de Gobierno de la Caja de Seguro Social son:

1. La Junta Directiva, órgano responsable de fijar las políticas para el funcionamiento, mejoramiento y modernización de la Caja de Seguro Social, así como de supervisar y vigilar su administración, de deliberar y decidir en lo que le corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y los reglamentos que se dicten en el desarrollo de ella, a fin de que la Caja de Seguro Social cumpla con sus objetivos de una manera segura, continua, eficiente, rentable y transparente.

2. El Director General es el representante legal de la Institución y el responsable de la administración, funcionamiento y operación de la Caja de Seguro Social, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y los reglamentos que se dicten en el desarrollo de ella, a fin de que la Caja de Seguro Social cumpla con sus objetivos de una manera segura, continua, eficiente, rentable y transparente."

"Artículo 28, numerales 1, 11 y 14. Facultades y deberes de la Junta Directiva. Son facultades y deberes de la Junta Directiva:

1. Orientar y vigilar el buen funcionamiento de la Caja de Seguro, y establecer las políticas para asegurar el cumplimiento de sus objetivos.

2. ...

11. Conocer y decidir los recursos de apelación presentados en contra de las resoluciones que dicte la Dirección General u otras instancias que determine la ley.

12. ...

14. Aprobar la estructura de cargos y de salarios, aplicables a los funcionarios de la Institución, debidamente presentada y sustentada por la Dirección General.

110

15. ...”

“Artículo 32. Personal de apoyo de la Junta Directiva. La Junta Directiva de la Caja de Seguro Social contará con un personal de apoyo y asesoría, de su libre selección y remoción, conformado por un financista, un abogado y un secretario adjunto que administrará las necesidades de la Junta Directiva, en coordinación con el Secretario General de la Caja de Seguro Social. Estos funcionarios serán considerados personal de confianza de la Junta Directiva. Estos funcionarios, cuyo periodo de nombramiento será de cinco años, serán nombrados o removidos por el Director General dentro de los siete días siguientes de su selección o solicitud de remoción.

Parágrafo transitorio. Los primeros funcionarios que sean nombrados para estos cargos, estarán en sus puestos hasta el 1 de octubre de 2009, cuando se elegirá a su reemplazo.”

“Artículo 41, numeral 10. Facultades y deberes del Director General. Son facultades y deberes del Director General:

1. ...

10. Someter a la aprobación de la Junta Directiva, con la debida sustentación, la estructura orgánica y funcional de la Caja de Seguro Social, y la estructura de cargos y salarios de acuerdo con los manuales, aplicables a los funcionarios de la Institución.

11. ...”

“Artículo 47. Sistema de administración de Recursos Humanos. Es deber de los servidores públicos que prestan servicios en la Caja de Seguro Social, prestar sus servicios de manera diligente, completa y eficiente para coadyuvar, con la Institución, a cumplir con los objetivos y funciones que le asignan la Ley y los reglamentos en beneficio de los asegurados.

Teniendo en cuenta lo anterior, se necesita que el recurso humano pueda laborar en un ambiente de trabajo decente, apropiado, sano y seguro, basado en un marco reglamentario que establezca sus deberes, derechos y prohibiciones.

A tal fin, se establecerá un sistema de méritos para la administración de recursos humanos, aplicable a todos los servidores públicos que prestan servicio en la Institución, que incluya el reclutamiento, la selección, la integración, la evaluación y el desarrollo, fundamentado en criterios de eficiencia, competencia, calidad, lealtad y moralidad en el servicio.

El sistema establecerá los requisitos y procedimientos para:

1. La realización de concursos, nombramientos y traslados.
2. La aplicación de procesos de suspensiones, sanciones y destituciones, siguiendo el debido proceso.
3. La aplicación de un sistema de evaluación de desempeño, mediante indicadores establecidos que sirvan de base para alcanzar la estabilidad, los cambios de categoría, retribuciones, ascensos, incentivos y demás acciones de personal.

El Director General de la Caja de Seguro Social presentará a la Junta Directiva 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 servidores públicos que prestan servicios en la Institución.

El Sistema de Administración de Recursos Humanos se desarrollará con sujeción a la Constitución, a la presente Ley, a las leyes especiales, a la Ley de Carrera Administrativa y a los acuerdos vigentes.”



5

Estas normas son consideradas por el actor infringidas, en concepto directo por comisión; salvo el artículo 28, numerales 1, 11 y 14, que el mismo alega violados por interpretación errónea.

En su explicación, el demandante arguye una extralimitación de competencia y alcance de facultades por parte de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, al reglar sobre temas que la Ley le impide y que escapan de su deber y regulación.

V. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

Mediante Informe Explicativo de Conducta, fechado el 27 de septiembre de 2011, y que consta de fojas 19 a 29 del infolio judicial, y que fuese recibido en la Secretaría de la Sala Tercera, en la misma fecha, tal como consta en el sello de recepción, el Presidente de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, elabora una reseña de la actuación surtida por la Entidad que representa.

El mismo lo sustenta en los antecedentes legales que motivaron esta actuación, refutando los argumentos esbozados por la parte demandante, así como las normas que el actor consideró como infringidas.

Concluye manifestando que, la demanda interpuesta contra el acto administrativo recurrido, carece de fundamentación jurídica al enmarcarse cada una de las actuaciones administrativas de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, dentro de los preceptos legales contenidos, tanto en la Ley Orgánica como en los Reglamentos que la desarrollan, de dicha Institución de Seguridad Social.

VI. DESCARGOS DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

En Vista número 506 de 2 de octubre de 2012 (fs.91 a 96), el Procurador de la Administración hace saber a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, de la Corte Suprema, luego de un estudio de la actuación surtida por la Junta Directiva de la Entidad de Seguridad Social demandada, que los cargos de violación a la Resolución recurrida prosperan, en virtud de que al revisar el expediente contentivo del

proceso, consta que la resolución demandada no hace alusión a la existencia de una intención por parte del Director General de la Caja de Seguro Social, de crear una oficina de Asesoría Legal para crear ese organismo directivo.

Además, que dentro el Memorando N° DDI-215-2009 de 8 de junio de 2009, emitido por el Director de Desarrollo Institucional de la Caja de Seguro Social, no se encuentra la implementación de la referida estructura administrativa, la cual sirvió de sustento para la emisión del acto censurado. Por ello, estima que la Sala debe declarar que al acto recurrido, deviene en ilegal, al no cumplir con las disposiciones que sobre la materia, regula la Ley N° 51 de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social.

VII. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Evacuados los trámites de Ley, y encontrándose el presente proceso en estado de fallar, esta Magistratura procede a resolver la presente controversia, previo a las siguientes consideraciones.

Como antecedente al análisis de rigor, importa subrayar, que con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el texto del artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946, la Sala Tercera es competente para conocer de las acciones de nulidad, tal como la ensayada.

El acto administrativo, censurado ante esta jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo constituye la Resolución N° 41,587-2009-J.D. de 29 de octubre de 2009, dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, la cual dispuso lo siguiente:

"PRIMERO: APROBAR la estructura de la Asesoría legal de la Junta Directiva la cual quedará de la siguiente manera:
..."

Previamente, la Sala ha observado que, luego de expedirse el acto administrativo demandado, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social emite la Resolución N° 42,575-2011-J.D. de 10 de febrero de 2011, la cual modifica

113

ciertas medidas adoptadas con el acto administrativo recurrido; sin embargo, la misma conserva la esencia de aprobar la estructura de Asesoría Legal de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, punto que viene a transformarse en el problema jurídico planteado, el cual radica en la legalidad con que cuenta este Ente Directivo, en emitir estas actuaciones, ya que alega el demandante, que se expidió sin que se cumpliera con los requisitos establecidos en las normas de la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005.

Atendiendo al planteamiento anterior, a la Sala le corresponde examinar el correcto procedimiento que debe seguir la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, para la expedición de una resolución aprobando una estructura administrativa dentro del mismo Ente Directivo; y, si el seguido en la expedición del mismo, cumple con los requisitos establecidos en la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social.

La legitimidad del actor para presentar la demanda, se basa en el contenido del acto atacado, el cual es de interés de la colectividad por tratarse de la aprobación de la estructura de personal de una oficina jurídica en la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, que tendrá a su haber la revisión y decisión de un sinnúmero de situaciones que lleguen a conocimiento de esta Junta Directiva.

El artículo 1 de la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005, establece qué debemos entender por procedimiento organizativo, y en consecuencia, cuáles vienen a ser los pasos para reglar sobre el funcionamiento, el régimen operativo o la administración de un determinado departamento, del personal de la institución, de los cargos y puestos, así como de los trámites o la forma de ejecución de una determinada función, puesto o actividad. Incluso, sostiene esta norma, que los procedimientos serán emitidos por el Director General. Veamos:

"Artículo 1. Glosario. Para los efectos de esta Ley Orgánica, los términos que se expresan a continuación tendrán el siguiente significado:

1. ...

114

20. *Procedimientos organizativos*. Normas de aplicación específica o individual, dictadas para regular el funcionamiento, el régimen operativo o la administración de un determinado departamento, del personal de la institución, de los cargos y puestos, así como de los trámites o la forma de ejecución de una determinada función, puesto o actividad. **Los procedimientos serán emitidos por el Director General.** (el resaltado es de la Sala)

La Corte aprecia que el concepto esbozado en el párrafo que precede, encuentra su desarrollo en el artículos 28, numerales 13 y 14; así como en el artículo 41, numeral 10, al manifestarse *facultades y deberes de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social*, por una parte, y por la otra, las *facultades y deberes del Director General de la Caja de Seguro Social*. Veamos:

“Artículo 28. Facultades y deberes de la Junta Directiva. Son facultades y deberes de la Junta Directiva:

1. ...
13. Aprobar la estructura orgánica y funcional, que responda a los objetivos y necesidades de la Caja de Seguro Social, debidamente sustentada por el Director General.
14. Aprobar la estructura de cargos y de salarios, aplicables a los funcionarios de la Institución, debidamente presentada y sustentada por la Dirección General.
15. ...”

“Artículo 41. Facultades y deberes del Director General. Son facultades y deberes del Director General:

1. ...
10. Someter a la aprobación de la Junta Directiva, con la debida sustentación, la estructura orgánica y funcional de la Caja de Seguro Social, y la estructura de cargos y salarios de acuerdo con los manuales, aplicables a los funcionarios de la Institución.
11. ...”

La Sala observa que dentro del presente expediente, no se ha cumplido con el procedimiento establecido en los numerales 13 y 14 del artículo 28; así como tampoco del numeral 10 del artículo 41 de la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005, previamente transcritos, para la aprobación por parte de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, de la estructura orgánica y funcional, y de la estructura de cargos y de salarios, ya que la norma es prístina al establecer que previa aprobación de este tipo de disposiciones, debe contar necesaria y previamente a su aprobación, con la sustentación por parte del Director General de la Caja de Seguro Social, caso contrario al ocurrido en esta controversia.



115

Sobre este aspecto, es importante señalar que de fojas 12 y 13 del expediente, consta la Resolución demandada, suscrita por el Presidente y por la Secretaria de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, señalando en su parte motiva, toda una sustentación jurídica para arribar a la conclusión de aprobar la estructura de Asesoría Legal de esta Junta Directiva, más no se explica ni se menciona, que esta propuesta provino del Director General de la Entidad de Seguridad Social, así como su debida sustentación por parte de éste, tal como lo establece el numeral 14 del artículo 28 de la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005.

Dicha situación evidencia la omisión de requisitos de procedimiento exigidos previamente, por la Ley N° 51 de 2005: Orgánica de la Caja de Seguro Social, los cuales son encaminados a proteger los derechos e intereses de la colectividad.

La Resolución N° 41,587-2009-J.D. de 29 de octubre de 2009, así como la N° 42,575-2011-J.D. de 10 de febrero de 2011, ambas emitidas por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, violaron el debido proceso al no cumplir con los requisitos establecidos para la tramitación de aprobación de estructuras orgánica y funcional, y de estructura de cargos y de salarios, porque ha quedado evidenciado que el Director General de la Caja de Seguro Social no sustentó tal como dispone la norma, la creación de esta nueva organización con prescindencia u omisión de trámites fundamentales, como lo es el hecho de haber omitido la sustentación de la misma.

Así las cosas, reitera la Corte las facultades y deberes de la Junta Directiva de esta Institución, la cual sujeta la aprobación de este tipo de causas, a la sustentación que haga el Director General de la Caja de Seguro Social para la misma:

"Artículo 28. Facultades y deberes de la Junta Directiva. Son facultades y deberes de la Junta Directiva:

1. ...

13. Aprobar la estructura orgánica y funcional, que responda a los objetivos y necesidades de la Caja de Seguro Social, debidamente sustentada por el Director General.

116

14. **Aprobar la estructura de cargos y de salarios, aplicables a los funcionarios de la Institución, debidamente presentada y sustentada por la Dirección General.**" (resalta la Corte)

En este mismo orden de ideas, esta Sala no puede dejar pasar por alto, el contenido del numeral 4 del artículo 52 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, mismo que establece lo siguiente:

"Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

- 1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal
- 2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
- 3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
- 4. **Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;**
- 5. Cuando se agraven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distinta de aquellos que fueron formulado al interesado." (resalta la Sala)

En base a lo expuesto, la Sala ha podido constatar la vulneración de las normas citadas en el libelo de demanda.

En mérito de lo expuesto, los Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARAN QUE ES NULA, POR ILEGAL,** la Resolución N° 41,587-2009-J.D. de 29 de octubre de 2009, dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

NOTIFÍQUESE,

Víctor L. Benauides P.
VÍCTOR L. BENAVIDES P.

Luis Ramón Fábrega S.
LUIS RAMÓN FÁBREGA S.

Abel Augusto Zamorano
ABEL AUGUSTO ZAMORANO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA

ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL

Panamá, 19 de junio de 2015

DESTINO: *Gaceta Oficial de Panamá*

Katia Rosas
KATIA ROSAS
SECRETARIA