

,27 fe febrero de 1989.

Su Excelencia
Doctor Francisco Sánchez Cardenas
Presidente de la Junta Directiva
de la Caja de Seguro Social.
E. S. D.

Señor Presidente:

Damos respuesta a la consulta que se sirvió formularnos en su Nota No.376-88-J.D., fechada el 30 de diciembre último, referente a la legalidad de la creación de comisiones por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, y al pago de dietas a los miembros de dicha Junta, cuando actúan en calidad de comisionados.

Por su orden, paso a emitir opinión sobre las interrogantes planteadas, a saber:-

"a) Legalidad o no de las Comisiones de Trabajo de la Honorable Junta Directiva de la Caja de Seguro Social a la luz del Artículo 17, literal c) del Decreto Ley No.14 de 27 de agosto de 1954 y del Capítulo V del Reglamento Interno de la Junta Directiva, que regula lo concerniente a las Comisiones de dicho Organismo, específicamente el Artículo 44 del mismo."

En primer lugar, la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social en su artículo 17, literal c), al referirse a una de las facultades que tiene la Junta Directiva señala:-

"Artículo 17.- Son facultades de la Junta Directiva:-

.....
.....

c) Crear o suprimir las direcciones regionales, agencias, divisiones, departamentos, secciones, comisiones y cargos que fueren necesarios para

la buena marcha de la Caja de Seguro Social, señalar sus funciones y fijar los sueldos correspondientes".
(El subrayado es mío).

2 2 2

De la norma transcrita se destaca que la Junta Directiva tiene facultad legal para crear comisiones que considere necesarias en aras de lograr una mejor labor, en beneficio de nuestra principal entidad de seguridad social. Cabe señalar que esta disposición fue reproducida en el literal c) del artículo 7 del Reglamento Interno de dicha Junta, así:-

"Artículo 7.- Son atribuciones y deberes de la Junta Directiva, las facultades contempladas en el artículo 17 de la Ley Orgánica:

.....
.....
c) Crear o suprimir las direcciones regionales, agencias, direcciones, departamentos, secciones, comisiones y cargos que fueren necesarios para la buena marcha de la Caja, señalar sus funciones y fijar los sueldos correspondientes".

2 2 2

El mencionado Reglamento en normas posteriores reglamenta todo lo relativo a las Comisiones y le dedica un capítulo a dicha materia. En efecto, en el Capítulo Vº, "de Las Comisiones de la Junta Directiva", en el artículo 44, dispone:

"Artículo 44.- Para su mejor desenvolvimiento de sus decisiones, la Junta Directiva podrá crear las comisiones que fuesen necesarias".

2 2 2

Los artículos que van del 45 al 56 de dicho Reglamento regulan, entre otros aspectos: a) los diferentes tipos de Comisiones que se pueden crear; b) La forma de integrar esas Comisiones; c) Las personas que pueden participar con derecho a voz en las sesiones de las Comisiones, etc.

En conclusión, comparto la opinión de la Caja de Seguro Social, expuesta en su nota, que según deduzco debe ser la de la Dirección de Asesoría Jurídica (en orden a lo establecido por el art. 346, numeral 6, del Código Judicial), en lo atinente a que la Junta Directiva de esa entidad está facultada por la Ley Orgánica y por su propio Reglamento Interno para crear las comisiones necesarias para el mejor desenvolvimiento de las funciones de esa institución, todo ello sujeto al cumplimiento de las normas legales pertinentes.

Por estar relacionado con el tema bajo estudio, nos permitimos ~~permitimos~~ remitirle fotocopia de la Nota No.207 de 23 de diciembre de 1985, que el suscrito le envió al entonces Director General de la Caja de Seguro Social, Ing. Dominador Bazán, en la cual se aclaraban ciertos aspectos relacionados con la creación de Comisiones por parte de la Junta Directiva.

"b) Legalidad o no de la actuación de la Junta Directiva a la luz del Artículo 17 del Decreto Ley 14 de 1954 (Estatuto Orgánico), al aprobar el Artículo 53 de su Reglamento Interno, que fija en M.50.00 los emolumentos de los miembros de esta cuando actúan como comisionados."

La Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, al regular las reuniones, quorum y dietas de los miembros de la Junta Directiva, señala en su artículo 18:-

"Artículo 18.- La Junta Directiva se reunirá por lo menos una vez al mes y cuando sea convocada por el Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, por el Director General, o por tres (3) de sus miembros. Forma quorum la presencia de cuatro (4) miembros debidamente acreditados para actuar y las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los Directores presentes.

Cada miembro de la Junta Directiva recibirá como Dieta la suma de VEINTE BALBOAS (M.20.00) por cada reunión a la que asista.

Parágrafo: A partir del 1o. de noviembre de 1964 forma quorum la presencia de cinco (5) miembros debidamente acreditados para actuar y las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los Directores presentes."

A su vez, el artículo 36 del Reglamento Interno de esa Junta preceptúa:-

"Artículo 36.- Cada miembro de la Junta Directiva recibirá como dieta la suma de VEINTE BALBOAS (M.20.00), por cada reunión a que asista."

Por su parte, el artículo 53 del mencionado Reglamento regula el pago de las dietas de los miembros de la Junta Directiva cuando actúan en su calidad de Comisionados, así:-

"Artículo 53.- Los miembros de la Junta Directiva cuando actúen en calidad de Comisionados, recibirán un emolumento de CINCUENTA BALBOAS (B.50.00) , por reunión a la que asistan."

2 2 2

A nuestro juicio, lo consignado en esta última norma reglamentaria contrasta con lo establecido en los arts.18 de la Ley Orgánica y el 36 del Reglamento, dado que estas dos últimas disposiciones señalan que los miembros de la Junta Directiva devengarán la suma de veinte balboas (B.20.00) por cada reunión a la que asistan; en cambio el artículo 53 establece un monto superior (dos y media) en concepto de dietas a los miembros de la Junta Directiva cuando actúen como Comisionados, por cada reunión a la que asistan.

Es preciso recordar que conforme a lo establecido en el artículo 179, numeral 14, de la Constitución, la potestad reglamentaria debe ejercerse para desarrollar "las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu". Este principio se encuentra igualmente reflejado en el artículo 15 del Código Civil, según el cual los actos reglamentarios "tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes".

Tal como Ud. lo señala en el texto de su comunicación, la Ley orgánica autoriza la percepción de dietas a los miembros de la Junta Directiva cuando asistan a las sesiones de ésta, pero no a reuniones de otros organismos. De allí que comparta el criterio de esa Institución expuesto en su nota, que debo colegir es el de la Dirección de Asesoría Jurídica en orden a lo establecido en el artículo 346, numeral 6, del Código Judicial, de que tal norma legal no se refiere o autoriza la percepción de dietas por asistencia a sesiones de trabajo.

Sobre este último aspecto, resulta de interés señalar que el literal c) del artículo 7 de la Ley Orgánica, si bien autoriza a la Junta Directiva a crear comisiones, direcciones, cargos, etc. y para "señalar sus funciones y fijar los sueldos correspondientes", no la autoriza para señalar dietas. Ello tiene importancia, porque -por un lado- el concepto de sueldo es diferente al de dieta y, por otro, conforme al artículo 18 de la Carta Política, los servidores públicos sólo puede hacer aquello que la ley autoriza, esto es, que no pueden adoptar medidas que rebasen sus facultades u omitir aquellas que la ley exija.

En adición a lo anterior, es importante resaltar que la cuantía de las dietas (N.20.00) establecida para las sesiones de la Junta Directiva, evidencia que -en criterio del legislador- ese es el monto razonable en contraprestación por los servicios prestados por los miembros de aquel organismo. De allí que parece chocar con esa norma jurídica la norma reglamentaria que asigna dietas para esos mismos miembros de la Junta, que asistan a comisiones, en más del doble de dicha cuantía.

Considero de interés poner en su conocimiento que el artículo 19 de la Ley 26 de 1965, modificado por el 19 del Decreto de Gabinete 57 de 1968, y el artículo 2 de éste, prohíben a los funcionarios públicos la percepción de dietas por asistir a sesiones de juntas directivas, comisiones y demás organismos similares en instituciones autónomas o semiautónomas, de las que formen parte por razón de su cargo, o cuando sean funcionarios de tales entidades descentralizadas, aspecto que debería ser contemplado al momento de decidirse la situación planteada.

Debo aclarar, por último, que conforme a lo establecido en el artículo 203 de la Constitución y normas correspondientes del Código Judicial (arts.87 y 98), al igual que al criterio sentado por la honorable Corte Suprema de Justicia, los actos reglamentarios se presumen válidos y, por tanto, eficaces, mientras ese alto Tribunal no los declare inconstitucionales o ilegales, por virtud de lo establecido en el artículo 15 del Código Civil y del control centralizado de la constitucionalidad y de la legalidad asignados a dicho Tribunal.

En la esperanza de haber satisfecho su solicitud, reitero al señor Ministro mi aprecio y consideración distinguida.

Atentamente,

Adj. Lo indicado.

Olmedo Sanjur G.
 PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/dc.deb.