



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 18 de junio de 2021  
C-086-21

Magíster  
**Esmeralda Buchanan**  
Presidenta de la Junta Directiva  
de la Caja de Seguro Social  
Ciudad.

**Ref.: Funciones de la Junta Directiva y las Comisiones de Trabajo respecto de Providencias de Pruebas y otras; Tramitación de copias y el conocimiento de las Cortesías de Salas.**

Señora Presidenta:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial a la función contenida en el artículo 6, numeral 1 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, de servir como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer, respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, por este medio damos respuesta a su Nota No. 401-2021 de 26 de abril de 2021, mediante la cual consulta lo siguiente:

“ ...

- a. La emisión de Providencias de Pruebas y Providencias en las cuales se decreta la terminación excepcional del proceso por las vías del desistimiento, cosa juzgada, sustracción de materia y la declaratoria de nulidad relativa o absoluta, deben ser analizados a nivel del Pleno de la Junta Directiva o, por el contrario, puedan ser analizados a nivel de Comisión de Trabajo de este ente colegiado.
- b.Cuál debe ser la tramitación de las copias de notas que llegan ante el Pleno de la Junta Directiva.
- c. Qué posición debe tener la Junta Directiva frente a las solicitudes de Cortesía de Salas solicitadas por los impugnantes al momento de sustentar los recursos de aleación (sic).”

**Criterio de la Procuraduría de la Administración**

En cuanto a la primera interrogante, este Despacho es del criterio que, para las providencias de pruebas de segunda instancia, estas deberán ser analizadas solo a nivel de las Comisiones de Trabajo, y no a nivel del Pleno de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social; y en lo que se refiere a las providencias emitidas por la Junta Directiva, en las cuales se decreta la terminación excepcional del proceso por las vías del desistimiento y demás, de igual forma las mismas, no deberán ser analizadas por el Pleno de la Junta Directiva.

En cuanto al trámite de notas y copias de notas, somos de la opinión que el Pleno de la Junta Directiva, no está obligado a ver el contenido de las mismas, sin embargo, de acuerdo a la Resolución No.47,212-2012-JD de 11 de diciembre de 2012, “Por el cual se Modifica el Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social”, establece que la Secretaría

General hará un informe abreviado sobre la Lectura de la Correspondencia enviada y recibida del día, así mismo, en caso de que algún miembro requiera más información sobre dicha correspondencia, le solicitará a la Secretaría que se lea en su totalidad. Si algún miembro de la Junta Directiva solicita discusión sobre la misma, se enviará la correspondencia, a la comisión que corresponda

En lo que respecta a las solicitudes de cortesía de sala, observamos de su consulta que dichas cortesías estarían relacionadas específicamente con los recursos de apelación interpuestos ante la Junta Directiva, por lo que en consecuencia, estas solicitudes de cortesía de sala deberán ser derivadas a las Comisiones de Trabajo respectivas, toda vez que de acuerdo a lo que establece la Resolución No.41,293-2009-J.D., de 21 de mayo de 2009, "Por el cual se adopta el Procedimiento para atender los recursos de apelación", las Comisiones de Trabajo podrán citar al apelante o a su apoderado, entendiéndose esta facultad de las Comisiones de Trabajo, de manera discrecional para los casos que estos estimen pertinentes.

- **MARCO JURÍDICO GENERAL**

A continuación detallamos algunas disposiciones constitucionales y legales que consideramos de interés para el desarrollo de nuestra respuesta:

1. **Del principio de legalidad dentro de nuestro derecho positivo**

- A. **Marco Constitucional, artículo 18:**

*"Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de sus funciones o por omisión en el ejercicio de éstas."*

- B. **Marco Legal, artículo 34 de la Ley No.38 de 2000:**

*"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad. Imparcialidad, uniformidad, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición. (Subraya y resalta el Despacho)*

*Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada."*

Estos principios fundamentales del Derecho, recogidos en nuestro ordenamiento positivo, advierten que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben ser sometidos a las leyes, conforme al cual, todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho de otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permite.

En el caso objeto de la presente consulta, procederemos en esta ocasión a contestar las interrogantes en el orden que fueron formuladas; tomando en consideración los elementos a los que ha hecho referencia en su escrito. Veamos:

**Primera interrogante:**

- *La emisión de Providencias de pruebas y Providencias en las cuales se decreta la terminación excepcional del proceso por las vías del desistimiento, cosa juzgada, sustracción de materia y la declaratoria de nulidad relativa o absoluta, ¿deben ser analizados a nivel del Pleno de la Junta Directiva o, por el contrario, puedan ser analizadas a nivel de Comisión de Trabajo de ese ente colegiado?*

En primer lugar, se hace necesario determinar, para los efectos del caso que nos ocupa, qué se entiende de manera general por el “Pleno” de un ente colegiado. De acuerdo a la plataforma digital del Diccionario panhispánico del español jurídico, se nos define “pleno”, como el “Órgano que se compone de todos los miembros de una entidad reunidos en junta<sup>1</sup>”.

Vemos entonces que por “pleno”, para los efectos de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, se entiende **la totalidad** de todos los miembros de esta, reunidos en un recinto o sala.

Establecido lo anterior, nos toca ahora identificar y ubicar cuáles son las funciones del Pleno de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social; por lo que de una prolija revisión de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005, “Que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones”, y sus modificaciones, así como de la Resolución No.47,212-2012-JD de 11 de diciembre de 2012, “Por el cual se Modifica el Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social”, e igualmente sus modificaciones, no se encontraron taxativamente funciones asignadas propiamente al Pleno de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, sin embargo, sí los asuntos que este deberá conocer, como los son, aquellos que se les remiten por parte de las Comisiones de Trabajo, establecidos en el artículo 31 de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005, los cuales detallaremos en líneas posteriores.

Por otra parte, la Resolución No.47,212-2012-JD de 11 de diciembre de 2012, en su artículo 2, establece la cantidad de miembros de la Junta Directiva, que deben estar presentes en el recinto, sala, o en el lugar de reunión que se determine, a fin de que exista el “quorum” de esta. El artículo en mención establece:

***“ARTÍCULO 2: El quórum de la Junta Directiva estará integrado por la presencia de seis (6) de sus miembros”.*** (El resaltado es de la Procuraduría)

En este mismo hilo conductor, debemos recurrir entonces nuevamente al Diccionario panhispánico del español jurídico, a efectos de indicar el significado de “quorum”, definiéndose este como el: “número de miembros del órgano colegiado que debe asistir a la sesión para que se produzca el efecto jurídico de tenerse por reunido dicho órgano.<sup>2</sup>”

De lo anterior, podemos concluir que una vez haya el “quorum” reglamentado por el artículo 2 antes mencionado, se deberá tomar por constituida la Junta Directiva, no obstante, para que se constituya el Pleno, se deberá contar con la totalidad de los miembros de la Junta, por lo que el “quorum” de la Junta Directiva, y el Pleno, resultan ser dos escenarios distintos en los cuales, para el trámite de los asuntos que sean sometidos a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, cada uno de estos será tratado de acuerdo a las prerrogativas específicas que les otorga la normativa aplicable.

Habiéndose señalado esta diferenciación, y en lo que se refiere a los asuntos que deben ser sometidos al Pleno, los cuales ya mencionábamos en párrafos anteriores, el artículo 31 de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005, “Que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y

<sup>1</sup> <https://dpej.rae.es/lema/pleno>

<sup>2</sup> <https://dpej.rae.es/lema/quorum-de-constitución>

dicta otras disposiciones”, establece que la Junta Directiva, contará con cinco (5) Comisiones de la siguiente manera:

*“Artículo 31. Comisiones de la Junta Directiva. La Junta Directiva contará con cinco comisiones permanentes para analizar y hacer recomendaciones en los asuntos de su competencia.*

*Estas comisiones estarán integradas por no más de cinco miembros y serán las siguientes:*

*1. Comisión de Administración y Asuntos Laborales. Encargada de analizar y recomendar al pleno de la Junta Directiva, sobre los asuntos relacionados con la administración de la Institución, y las compras, así como el tratamiento de los temas laborales relativos a los funcionarios que en esta laboran.*

*2. Comisión de Prestaciones Económicas. Encargada de analizar y recomendar al pleno de la Junta Directiva sobre asuntos relacionados con las obligaciones económicas y los conflictos que en esta materia requieran la intervención de la Junta Directiva.*

*3. Comisión de Inversiones y Riesgos. Responsable de analizar y recomendar al pleno de la Junta Directiva las políticas de inversión, el monitoreo, el análisis y la evaluación de los mercados financieros nacionales e internacionales, la gestión de sus riesgos, la capacidad de acceder oportunamente a los mercados de capital, y el desempeño de los planes de financiamiento e inversión de la Dirección General. Para el cumplimiento de este objetivo, esta Comisión contará con el soporte técnico del personal de apoyo y asesoría a que se refiere el artículo siguiente de esta Ley.*

*4. Comisión de Auditoría. Encargada de analizar y recomendar al pleno de la Junta Directiva sobre los asuntos relacionados con la información financiera contenida en los estados financieros de la Institución; el desempeño adecuado de la función de auditoría interna, la contratación y alcance de la auditoría externa y el cumplimiento de las políticas de control interno.*

*5. Comisión de Salud. Encargada de analizar y recomendar al pleno sobre los asuntos relacionados a la atención en materia de salud que administra la Institución, que requieran la intervención de la Junta Directiva.*

*Cualquier otro asunto que no esté incluido expresamente en los enunciados anteriores será función de Junta Directiva adjudicarlo a cualquiera de las comisiones anteriores, a subcomisiones de estas o a comisiones ad hoc, según las circunstancias del caso.” (El resaltado es de la Procuraduría)*

De la norma citada, se desprende que cada Comisión deberá atender los asuntos específicos delimitados para cada una, de acuerdo a la materia de que se trate, los cuales deberá someter propiamente al Pleno de la Junta Directiva; sin embargo, para cualquier otro asunto que no esté incluido expresamente en los mencionados, será función de la Junta Directiva, -- y no del Pleno--, adjudicarlo a cualquiera de las comisiones anteriores, a subcomisiones de estas o a comisiones ad hoc, según las circunstancias del caso.

Por otra parte, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, en uso de sus facultades legales y reglamentarias, mediante Resolución No.41,293-2009-J.D., de 21 de mayo de 2009, dispuso adoptar el procedimiento para atender los recursos de apelación. Veamos:

*“Primero: Adoptar el Procedimiento para atender los recursos de apelación:*

- Una vez notificada la providencia que admite el recurso, la Secretaría General remitirá el caso a la Comisión respectiva de la Junta Directiva según la materia; de común acuerdo a las competencias señaladas en el artículo 31 de la ley 51 de 2005*
- La Comisión Competente para atender el recurso analizará el mismo, inicialmente y podrá asesorarse con el abogado de la junta directiva asignado a la comisión y funcionarios administrativos que estime pertinentes según el caso, incluyendo la posibilidad de citar al apelante o a su apoderado.*
- De igual forma podrá solicitar al abogado de la Junta Directiva de la Comisión, elaborar un proyecto de informe para presentar el caso en el pleno de la comisión, así como el proyecto de resolución que da respuesta al recurso incoado.*

- *Si existe la necesidad de practicar pruebas en segunda instancia, el abogado de la Junta Directiva elaborará la providencia ordenándola, la cual estará firmada por el Presidente de la junta directiva y serán practicadas por Secretaría General bajo la supervisión del abogado de Junta Directiva.*
- *Una vez la Comisión tenga consenso en cuanto a la recomendación del caso, o si este no se logra, remitirá el informe con el respectivo proyecto de resolución al Pleno de la Junta Directiva, el cual deberá ser sustentado por el Presidente de la Comisión con el apoyo del abogado de comisión.”*

De lo señalado por la norma citada, en la cual se reglamenta el procedimiento para atender los recursos de apelación, se desprende que todas las apelaciones interpuestas ante la Junta Directiva, deberán ser conocidas por parte de las Comisiones de Trabajo, atendiendo a las materias o especialidades respectivas que para cada una, enumera el artículo 31 ut supra, por lo que las providencias de pruebas en segunda instancia, **solo serán analizadas a nivel de las Comisiones y no a nivel del Pleno de la Junta Directiva.**

En lo que se refiere a las providencias, en las cuales se decreta la terminación excepcional del proceso por las vías del desistimiento, cosa juzgada, sustracción de materia y la declaratoria de nulidad relativa o absoluta, **solo serán analizadas a nivel de la Junta Directiva, y no a nivel del Pleno,** toda vez que dentro de las normativas de la Caja de Seguro Social, esta prerrogativa del Pleno, no se encuentra establecida.

**Segunda interrogante:**

- *¿Cuál debe ser la tramitación de las copias de notas que llegan ante el Pleno de la Junta Directiva?*

El artículo 22 literal d; parágrafos 2 y 3; artículo 43 numerales 3 y 9; y el artículo 48, todos de la Resolución No.47,212-2012-J:D de 11 de diciembre de 2012, “Por el cual se modifica el Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social”, establecen lo siguiente:

*“Artículo 22. En las sesiones ordinarias de la Junta Directiva se observará un Orden del Día, cuyo contenido lo definirá el Presidente (a) y corresponderá al Secretario (a) de la Junta Directiva prepararlo, de acuerdo a lo siguiente:*

...

*d) Lectura de la correspondencia*

....

***Parágrafo 2:***

*En el punto de la Lectura de Correspondencia enviada o recibida, la Secretaría General hará un informe abreviado sobre el contenido de la misma. En caso de que algún miembro requiera más información sobre la correspondencia, le solicitará al presidente que se lea en su totalidad. Si algún miembro de la Junta Directiva solicita discusión sobre la misma, se enviará la correspondencia a la comisión que corresponda.*

***Parágrafo 3:***

*Corresponde al Secretario General preparar la correspondencia para la firma del presidente, que deba contestar la Junta Directiva, todo ello dentro de un plazo máximo de 30 días.*

***“Artículo 43. Deberes del Secretario (a) de la Junta Directiva:***

...

*3. Leer el Acta correspondiente u otros documentos a solicitud del Presidente o cualquier Miembro de la Junta Directiva.*

...

*9. Verificar que la correspondencia dirigida a Directivos o al Pleno de la Junta Directiva, sea puesta a disposición a más tardar dos (2) días después de recibida.*

...

*“Artículo 48. Todo documento o escrito que deba ser presentado por Secretaría General a la consideración de la Junta Directiva en las sesiones ordinarias o extraordinarias, deberá entregarse en Secretaría General. El Secretario (a) de la junta Directiva, debe entregar la respectiva documentación a los miembros de la Junta Directiva, veinticuatro (24) horas antes de la sesión respectiva; salvo los casos de urgencias notorias comprobadas. Todo documento o escrito al igual que la copia, dirigida a la Junta Directiva debe tener acuse de recibo por la Secretaría General en la que conste la fecha y hora de su presentación o recibo.”*

Las normas arriba citadas, desarrollan el tratamiento que debe utilizar la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, para las notas y las copias de estas que son dirigidas a ese ente colegiado, como también la responsabilidad del Secretario General, que todo documento dirigido a la Junta Directiva, ingrese a través de Secretaría General, haciendo constar el recibido de la misma. Ahora bien, de acuerdo a la Resolución No.47,212-2012-JD de 11 de diciembre de 2012, “Por el cual se Modifica el Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social”, se establece que la Secretaría General hará un informe abreviado sobre el contenido de la correspondencia para el conocimiento de la Junta Directiva, si algún miembro requiera más información sobre la misma, le solicitará a la Secretaría que se lea en su totalidad y de requerir discusión sobre ello, solicitará sea enviada a correspondencia, a la comisión que corresponda, dicho de otra manera, no es una obligación del Pleno, conocer el contenido de la correspondencia, de no ser necesario.

### **Tercera interrogante:**

- ¿Qué posición debe tener la Junta Directiva frente a las solicitudes de Cortesías de Salas solicitadas por los impugnantes al momento de sustentar los recursos de apelación?

La Resolución No.47,212-2012-J.D., de 11 de diciembre de 2012, “Por el cual se Modifica el Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social”, establece en los artículos 6; y 43 numeral 7, lo siguiente:

*“Artículo 6. Solo podrán asistir a las sesiones de Junta Directiva, aquellas personas o funcionarios a quienes ésta haya autorizado previamente. El personal invitado en los debates cuando sean autorizados por el Presidente para los fines exclusivos de aclarar, explicar, informar u opinar sobre el asunto en discusión. Una vez agotado el tema motivo de su invitación, el Presidente de la Junta Directiva le solicitará que abandonen el recinto de sesiones. La Junta directiva determinará el tiempo concedido.”*

*“Artículo 43. Deberes del Secretario (a) de la Junta Directiva:*

*...  
6. Garantizar que únicamente ingresen al recinto aquellas personas previamente autorizadas, cuando así lo indique el Presidente.”*

De la lectura de los artículos citados, se desarrolla con meridiana claridad, entre otras, el funcionamiento de la Junta Directiva; entre ellas, hace alusión al mecanismo de ingreso al recinto, por una parte de quien lo solicite sin determinar su calidad, y por la otra, a solicitud del Presidente de la Junta Directiva, por lo que permitir el acceso al recinto, es una facultad del Presidente de ese ente colegiado.

Ahora bien, con respecto al acceso al recinto en las diferentes Comisiones de Trabajo, es importante traer a colación lo señalado en el punto dos de la Resolución No.41,293-2009-J.D., de 21 de mayo de 2009, “Por el cual se Adopta el Procedimiento para atender los recursos de apelación”. Veamos:

- *La Comisión Competente para atender el recurso analizará el mismo, inicialmente y podrá asesorarse con el abogado de la Junta Directiva asignado a la comisión y funcionarios administrativos que estime pertinentes según el caso, incluyendo la posibilidad de citar al apelante o a su apoderado. (Subraya el Despacho)*

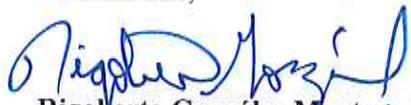
Sobre este último punto, resulta preciso destacar que es una facultad de la Comisión Competente, de estimar conveniente, citar al apelante o a su apoderado, por lo que se colige que también es una discrecionalidad de la respectiva Comisión, conceder el acceso de los apelantes o sus apoderados al recinto.

Es por ello, que somos de la opinión que si bien es cierto, la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005, no tiene contemplado procedimiento especial para la solicitudes de cortesía de sala ante la Junta Directiva, para temas relacionados a los recursos de apelación, la Resolución No.47,212-2012-J.D., de 11 de diciembre de 2012 “Por el cual se Modifica el Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social”, establece que es una facultad del Presidente de la Junta Directiva, permitir el acceso al recinto, sin especificar cuál tema será tratado, dejando abierta la posibilidad de que cualquier asunto, pueda ser tratado por la Junta Directiva en atención a las cortesías de sala que autorice.

No obstante, la Resolución No.41,293-2009-J.D., de 21 de mayo de 2009, “Por el cual se adopta el Procedimiento para atender los recursos de apelación”, establece que las Comisiones de Trabajo podrán citar al apelante o a su apoderado, de así requerirlo. En este sentido, si bien es cierto, otorgar las cortesías de sala es discrecional del Presidente de la Junta Directiva, las cortesías para los asuntos relacionados con apelaciones, las atenderán en los casos que amerite, las Comisiones de Trabajo, por lo que toda cortesía de sala solicitada a la Junta Directiva, y que verse sobre apelaciones, deberá ser remitida para que sea atendida a discreción, por parte de las Comisiones de Trabajo.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, con base en lo que señala el ordenamiento positivo, indicándole además que la orientación brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo que determine una posición vinculante, en cuanto a los temas consultados.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/ep