



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 7 de diciembre de 2021
C-207-21

Licenciada
Aida Ureña de Maduro
Presidente de la Junta Directiva
Caja de Seguro Social
Ciudad.

Ref.: Competencia de la Junta Directiva para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación interpuestos contra resoluciones dictadas en materia de acciones de personal.

Señora Presidente:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota N° P. de J.D. No.433-2021 de 26 de octubre de 2021, mediante la cual consulta a esta Procuraduría:

- “1. ¿Es función de la Junta Directiva decidir las apelaciones contra actos administrativos en materia de recursos humanos o asuntos laborales, que son eminentemente administrativos?”*
- 2. ¿Es una función de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social administrar justicia administrativa en materia de recursos humanos y asuntos laborales, de los casos de servidores públicos de la institución?”*
- 3. ¿Los miembros de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social son funcionarios o servidores públicos?”*

En lo que corresponde a su primera y segunda interrogantes, este Despacho opina que es función de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social decidir las apelaciones que se interpongan contra actos administrativos que dicte el Director General en materia de recursos humanos o asuntos laborales, pues así lo dispone el numeral 11 del artículo 28 de la Ley N°51 de 27 de diciembre de 2005, en concordancia con el artículo 123 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social; debiendo entenderse en consecuencia, que le corresponde a dicho ente de deliberación y decisión, administrar justicia en sede administrativa en las referidas materias, ejerciendo mando y jurisdicción en todo el territorio nacional.

En cuanto a su tercera pregunta, es el criterio de esta Procuraduría que, los únicos miembros de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social que revisten el carácter de servidores públicos, son el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Salud, quienes forman parte de dicho ente colegiado como función aparejada o parte de sus competencias en el ramo o sector que dirigen dentro de la acción de gobierno. No obstante, los representantes

gremiales son particulares que ejercen funciones públicas en nombre del Estado, situación que claramente se configura cuando dicho órgano de deliberación y decisión asume el conocimiento y decisión de los recursos administrativos de su competencia.

A continuación, le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión. Veamos:

En lo concerniente a su primera y segunda interrogantes, sobre si es función de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social decidir las apelaciones que se interpongan contra actos administrativos, que se dicten en materia de recursos humanos o asuntos laborales y en ese sentido, administrar justicia administrativa en tales materias, resulta pertinente citar el texto del numeral 11 del artículo 28 de la Ley N°51 de 27 de diciembre de 2005 “Que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones”, expresa lo siguiente:

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

(...)

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.**

(...).” (Resaltado del Despacho)

Como es posible advertir, de conformidad con la norma jurídica citada, corresponde a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, en calidad de autoridad de segunda instancia, conocer y decidir los recursos de apelación que se presenten contra resoluciones dictadas por la Dirección General u otras instancias que disponga la ley.

Ahora bien, resulta igualmente pertinente traer a colación lo dispuesto en los numerales 9 y 14 del artículo 41 de la Ley N°51 de 2005, el cual, al referirse a las facultades y deberes del Director General de la Caja de Seguro Social, disponen lo siguiente:

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

(...)

9. Emitir las resoluciones que sean necesarias para el debido funcionamiento de la Institución.

(...)

14. Nombrar, **trasladar, ascender y remover** a los funcionarios de la Caja de Seguro Social; aplicar las **sanciones disciplinarias** que correspondan, así como conceder **vacaciones y licencias**, de acuerdo con las normas establecidas en el sistema de administración de recursos humanos, aprobado por la Junta Directiva de conformidad con la Constitución, las leyes, los acuerdos, los reglamentos vigentes y la Ley de Carrera Administrativa como norma supletoria.

(...).”

Del contenido de los numerales citados, se infiere que corresponde al Director General de la Caja de Seguro Social (en su calidad de autoridad nominadora) dictar las resoluciones administrativas relativas a acciones de recursos humanos, así como en lo referente a la aplicación de sanciones disciplinarias a funcionarios de dicha entidad de seguridad social del Estado.

Sobre esto último, el artículo 110 del Reglamento Interno de Personal señala cuáles son las sanciones disciplinarias cuya aplicación le corresponde de modo específico al Director General de dicha entidad, precisando asimismo el alcance de la intervención de la Dirección Nacional de Recursos Humanos en estos procesos, en los términos siguientes:

“Artículo 110. Las sanciones instituidas en el artículo anterior, serán aplicadas de la siguiente forma:

1. El llamado de atención en privado será aplicado al servidor público de la Caja de Seguro Social, que incurra en una falta, por su jefe inmediato, cuando a juicio de éste se amerite.
2. La amonestación por escrito será aplicada a solicitud del jefe inmediato por el superior jerárquico.
3. La suspensión del cargo sin derecho a sueldo, **será aplicada por el Director General, o el servidor público en quien él delegue dicha facultad.**
4. La destitución del cargo **será aplicada en forma directa por el Director General o el servidor público en quién él delegue dicha facultad**, en los casos previstos en el artículo 55 del presente reglamento, y por reincidencia cuando se haya hecho uso progresivo de las sanciones establecidas en el Cuadro de Aplicación de Sanciones.

PARÁGRAFO: Las sanciones que ocasionen suspensión o destitución, será notificadas mediante resolución motivada.

La investigación de las faltas que ameriten la aplicación de suspensión o destitución del cargo, será instruida por la Dirección Nacional de Personal, la cual una vez agotada la investigación, la remitirá al servidor público que deba aplicarla.” (Resaltado del Despacho)

Tal y como lo señala la norma reglamentaria citada, la autoridad competente para suspender del cargo sin derecho a sueldo o para destituir del cargo a un funcionario de la Caja de Seguro Social es el Director General o el servidor públicos en quien éste delegue, correspondiéndole a la Dirección Nacional de Personal instruir la investigación disciplinaria correspondiente.

Dicho esto, es preciso señalar que de acuerdo con el artículo 163 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, *“Las resoluciones que decidan el*

proceso en el fondo y aquellas de mero trámite que, directa o indirectamente, conlleven la misma decisión o le pongan término al proceso o impidan su continuación, serán susceptibles de ser impugnadas por las personas afectadas por ellas, mediante los recursos instituidos en este Capítulo (...)"; disposición ésta que, de conformidad con el artículo 37 de la misma excerpta legal, en concordancia con el artículo 114 de la Ley N° 51 de 2005, es de aplicación (*supletoria*) en todos los procesos administrativos que se surtan ante la Caja de Seguro Social, excepto en las materias de que trata el Capítulo X de dicha excerpta, cuya aplicación es preferente.

De acuerdo con la definición que ofrece el glosario de la Ley N°38 de 2000, una "*Resolución*", es un "*Acto administrativo debidamente motivado y fundamentado en derecho, que decide el mérito de una petición, pone término a una instancia o decide un incidente o recurso en vía gubernativa. (...)*."

A lo indicado cabe agregar, que el procedimiento administrativo general contempla algunas situaciones que también pudiesen dar lugar a la expedición de resoluciones susceptibles del recurso de apelación, como sería el caso de aquellas mediante las cuales se decida revocar un acto administrativo que reconoce derechos subjetivos (v.g., nombramientos, ascensos, vacaciones, licencias u otros), con fundamento en alguna de las causales establecidas en el artículo 62 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000.

Es claro entonces, que las resoluciones administrativas que en ejercicio de sus competencias legales dicte el Director General de la Caja de Seguro Social, relativas a acciones de recursos humanos o a la aplicación de sanciones disciplinarias, ya sea que éstas decidan el proceso en el fondo, o que, siendo de mero trámite, conlleven la adopción de una decisión o le pongan término al proceso o impidan su continuación, son susceptibles de ser impugnadas por las personas interesadas, mediante los recursos que contempla la normativa jurídica aplicable al caso.

En este mismo orden de ideas y, en lo concerniente a los recursos que pueden ser interpuestos en la vía gubernativa y la autoridad a la cual corresponde su conocimiento y decisión, los numerales 1, 2 y 3 del artículo 166 y el artículo 190 de la Ley N°38 de 2000 (misma que como ya se ha dicho, es de aplicación supletoria en los procedimientos administrativos que se surtan en la Caja de Seguro Social), disponen lo siguiente:

“Artículo 166. Se establecen los siguientes recursos en la vía gubernativa, que podrán ser utilizados en los supuestos previstos en esta Ley:

1. El de reconsideración, ante el funcionario administrativo de la primera o única instancia, para que se aclare, modifique, revoque o anule la resolución;
2. **El de apelación, ante el inmediato superior**, con el mismo objeto;

3. **El de hecho, ante el inmediato superior de la autoridad que denegó la concesión del recurso de apelación o que lo concedió en un efecto distinto al que corresponde.**
4. (...)" (Resaltado del Despacho)

“Artículo 190. El recurso de revisión deberá ser interpuesto ante la máxima autoridad de la dependencia en la que se emitió la resolución impugnada. En la administración central, aquél será interpuesto ante el ministro o la ministra del ramo respectivo; **en las entidades estatales autónomas, ante el presidente o la presidenta de la junta directiva o del organismo colegiado que haga sus veces o ejerza la máxima autoridad en la entidad estatal respectiva.**”

En concordancia a lo anterior, el Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, edición actualizada a diciembre de 2020¹, establece los recursos que proceden en la vía gubernativa. En ese sentido el artículo 120 contempla los recursos de reconsideración, apelación, de hecho y revisión administrativa; igualmente, de conformidad con el artículo 121, en contra de la resolución de primera instancia se puede hacer uso del Recurso de Reconsideración o el de Apelación² y, en lo que concierne de modo específico a este último, es decir, el recurso de apelación, el artículo 123 señala, entre otros aspectos, que el mismo será interpuesto ante la autoridad de primera instancia, la cual emitirá una Resolución, ordenando el envío de las actuaciones **a la Junta Directiva para decidir la apelación.** Por su parte, el artículo 128 del Reglamento Interno de Personal, que regula el recurso extraordinario de revisión administrativa, el cual es concordante con el artículo 190 de la Ley N°38 de 2000, hace referencia a la competencia específica de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, para conocer y decidir dicho recurso extraordinario.

Los artículos 123 y 128 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, antes mencionados, disponen lo siguiente:

“Artículo 123. El recurso de Apelación será interpuesto ante la autoridad de primera instancia en el acto de notificación, o por escrito dentro del término de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la fecha de notificación de la Resolución. Si se pretenden utilizar nuevas pruebas, el interesado deberá indicarlo así en el proceso de interposición del Recurso.

De admitidas las pruebas, éstas deberán ser presentadas dentro de un término de cinco (5) días hábiles para que se practiquen las mismas.

¹ Publicado en la Gaceta Oficial N°25106.

² Vale aclarar que en el evento de que el interesado hubiese interpuesto el recurso de reconsideración y éste fuere negado por la Dirección General, no tendría cabida el recurso de apelación ante la Junta Directiva, debiendo entenderse agotada la vía gubernativa, una vez adquiriera firmeza la resolución que confirma el acto reconsiderado.

Cumplido lo anterior, la primera instancia emitirá una Resolución, ordenando el envío de las actuaciones a la Junta Directiva para decidir la apelación si no se han anunciado pruebas para practicar en dicha instancia.”
(Resaltado del Despacho)

“**Artículo 128.** Recurso de Revisión Administrativa: **Se interpone ante el Presidente de la Junta Directiva.** El escrito será presentado ante la Secretaría General de la Institución y el mismo deberá ser puesto en conocimiento de la Junta Directiva dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la fecha de su recibo.

(...)”

De lo hasta aquí abordado, se desprende con meridiana claridad que las resoluciones administrativas que dicte el Director General de la Caja de Seguro Social, en materia de recursos humanos (v.g., las relacionadas con nombramientos, ascensos, vacaciones, licencias u otros) o las relativas a la aplicación de sanciones disciplinarias (v.g., suspensiones o destituciones), sea que éstas decidan el proceso en el fondo, o que, siendo de mero trámite, conlleven la adopción de una decisión o le pongan término al proceso o impidan su continuación, son susceptibles de ser impugnadas mediante los recursos ordinarios de apelación y de hecho, e igualmente el recurso extraordinario de revisión administrativa; medios de impugnación cuyo conocimiento y decisión corresponde de acuerdo a la normativa citada, a la **Junta Directiva** de dicha entidad de seguridad social del Estado.

Cabe agregar que, la Corte Suprema de Justicia, citando al ex magistrado Edgardo Molino Mola, ha señalado en múltiples decisiones que: “... **un funcionario tiene mando cuando la ley lo autoriza a realizar ciertos actos de su competencia, que provienen de su autoridad, para dictar órdenes, resoluciones, sentencias, providencias o decretos, y que tiene jurisdicción, cuando esos actos, que puede realizar autorizado por la ley, le atribuyen el desenvolvimiento de su actividad en parte o en todo el territorio de la República, que también le señala la ley** (MOLINO Mola, Edgardo. *La jurisdicción constitucional en Panamá, en un estudio de derecho comparado, Primera Edición 1998. Biblioteca jurídica Dike. Pág. 587*).”
(Resaltado del Despacho).

En el caso específico de los miembros de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, es claro entonces que éstos ejercen su cargo directivo en todo el territorio de la República, pues están llamados a llevar a cabo las funciones propias del mismo, ejerciendo mando y jurisdicción en dos o más provincias que no forman parte de un mismo Distrito Judicial.

Por lo tanto, doy respuesta a su primera y segunda interrogantes señalando que, en la opinión de este Despacho, es función de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social decidir las apelaciones que se interpongan contra actos administrativos que dicte el Director General en materia de recursos humanos o asuntos laborales, pues así lo dispone el numeral 11 del

artículo 28 de la Ley N°51 de 27 de diciembre de 2005, en concordancia con el artículo 123 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social; debiendo entenderse en consecuencia, que le corresponde a dicho ente de deliberación y decisión administrar justicia en sede administrativa en las referidas materias, ejerciendo mando y jurisdicción en todo el territorio de nacional.

En cuanto a su tercera interrogante, referente a si los miembros de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social son funcionarios o servidores públicos, estimo preciso, en primer lugar, traer a colación el texto del artículo 23 de la Ley N°51 de 2005, que establece la composición de la Junta Directiva de dicha entidad de seguridad social del Estado, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 23. Miembros de la Junta Directiva. La Junta Directiva de la Caja de Seguro Social estará compuesta por once miembros de la manera siguiente:

1. El Ministro de Salud.
2. El Ministro de Economía y Finanzas.
3. Un representante de los profesionales y técnicos de la salud nombrado por el Órgano Ejecutivo, quien actuará en forma alternada por igual tiempo dentro del período de cinco años. Esta representación se rotará entre los profesionales y técnicos de la salud, escogidos entre:
 - a. Los gremios de profesionales de la Medicina y la Odontología, los cuales presentarán una terna.
 - b. La Asociación Nacional de Enfermeras, que presentará una terna.
 - c. La Coordinadora Nacional de Gremios Profesionales y Técnicos de la Salud, que presentará una terna.

El Órgano Ejecutivo escogerá a un miembro de cada una de las tres ternas. Estas tres personas ejercerán cada una la representación alternada en la Junta Directiva por un término continuo de veinte meses, hasta completar los sesenta meses que corresponden al término de cinco años.

Quienes ejerzan esta representación alterna deberán mantener la mejor y más efectiva comunicación y coordinación con los tres gremios proponentes de las ternas.

4. Tres representantes de los empleadores, nombrados por el Órgano Ejecutivo de una nómina única de seis miembros elegidos por el Consejo Nacional de la Empresa Privada.
5. Cuatro representantes de los trabajadores distribuidos así:
 - a. Un representante de los servidores públicos, nombrado por el Órgano Ejecutivo de una terna única presentada por la Federación Nacional de Servidores Públicos y por los gremios magisteriales jurídicamente constituidos.
 - b. Tres representantes de los trabajadores, nombrados por el Órgano Ejecutivo de una nómina única de seis candidatos que serán escogidos por el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados.
6. Un representante de los pensionados y jubilados, nombrado por el Órgano Ejecutivo de una terna única elaborada por la Confederación Nacional de Pensionados y Jubilados.

Cada miembro de la Junta Directiva con su respectivo suplente, nombrado de las mismas ternas o nóminas que sirvieron para la designación del principal.

En el caso de los representantes de los profesionales y técnicos de la salud, que no funjan como principal, actuarán como suplentes por un término de cuarenta meses, hasta completar los sesenta meses que correspondan al término de cinco años.

Los suplentes solo podrán actuar como miembros de la Junta Directiva en las ausencias temporales y absolutas del principal correspondiente.

Los suplentes de los ministros de Economía y Finanzas y de salud serán sus viceministros o un funcionario designado de dicho Ministerio con facultad para tomar decisiones.

El Contralor General de la República o en su lugar, el Subcontralor General o un funcionario delegado deberá asistir a las sesiones de la Junta Directiva, con derecho a voz, pero sin voto.”

De acuerdo con la citada norma legal, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social está integrada por once miembros, de los cuales únicamente dos (2), el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Salud, forman parte de dicho ente colegiado por razón del cargo

público que ostentan, como máxima autoridad y representantes legales de sus respectivas carteras ministeriales. Los nueve miembros restantes integran dicho órgano de deliberación y decisión, en calidad representantes gremiales.

Ahora bien, a fin de determinar si la sola pertenencia de estos últimos a la Junta Directiva, les inviste del carácter de servidores públicos, es pertinente remitirnos a lo establecido en el artículo 299 de la Constitución Política, cuyo texto expresa lo siguiente:

“Artículo 299. Son servidores públicos **las personas nombradas** temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, **entidades autónomas** o semiautónomas; y en general, **las que perciban remuneración del Estado”.**

De la norma constitucional citada se infiere que, para ser considerado servidor público se requiere **haber sido nombrado** (temporal o permanentemente) en alguno de los tres órganos del Estado, los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, de manera general, **percibir remuneración del Estado.**

En el caso específico que nos ocupa, el artículo 24 de la Ley N°51 de 2005, señala entre otros aspectos, que estos miembros de la Junta Directiva (representantes gremiales) **serán nombrados por el Órgano Ejecutivo** de las ternas o nóminas presentadas por los gremios representativos de cada uno de estos grupos, debiendo ser ratificados por el Órgano Legislativo, en un término máximo de sesenta días, contado a partir de su nombramiento.

Por su parte, el artículo 30 de la mencionada excerpta legal dispone, entre otros aspectos, que cada miembro de la Junta Directiva recibirá como **dieta** la suma de cien balboas (B/.100.00) **por cada reunión de Junta Directiva a la que asista** y que el monto total de la dieta mensual no podrá exceder la suma de mil doscientos balboas (B/.1,200.00) mensuales, incluyendo las dietas por reuniones de comisiones.

De acuerdo con el “Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Gasto Público”, en su edición actualizada a 2018, aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante la Resolución MEF-RES-2018-819 de 29 de marzo de 2018³, las “Dietas” se definen así:

“020 DIETAS. Son las retribuciones devengadas por miembros de las juntas y comisiones determinadas en función del número de sesiones.”

En cuanto a su alcance, el artículo 75 del Texto Único de la Ley N°9 de 20 de junio de 1994, “Que establece y regula la Carrera Administrativa”, señala:

³ Publicado en la Gaceta Oficial 28500-A de 9 de abril de 2018.

“**Artículo 75.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por retribución del puesto de trabajo el sueldo, gastos de representación, sobretiempo, compensaciones, diferencial y demás prestaciones que reciban los servidores públicos, siempre y cuando les corresponda por sus servicios. La retribución debe adecuarse al tiempo efectivamente laborado por el servidor público; y **no será parte de la retribución** los gastos de alojamiento, alimentación, uniformes, transporte y otros similares que son catalogados como viáticos o **dietas.**”
(Resaltado nuestro)

Lo hasta aquí anotado permite constatar que los representantes gremiales que integran la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, acceden a dicho “cargo directivo” mediante nombramiento temporal efectuado por el Órgano Ejecutivo. No obstante, es importante señalar que el nombramiento así realizado no conlleva en modo alguno su incorporación a la estructura de personal de la respectiva entidad. Además, las “dietas” constituyen un estipendio que se les reconoce en atención a su asistencia a las sesiones de la Junta Directiva (incluyendo las sesiones de las comisiones); razón por la cual, su relación jurídica con la institución no genera *dependencia económica* mediante la percepción de un sueldo como retribución por el ejercicio de un cargo ocupacional.

No obstante, el hecho de que los miembros de la Junta Directiva no formen parte de la estructura de personal de la respectiva entidad (y en consecuencia, no se produzca la *subordinación jurídica* propia de quienes sostienen una relación de servicio público con la entidad), no quiere decir en modo alguno que dichas personas no estén sometidas a la Constitución y a las leyes de la República, o que estén exceptuadas del alcance de la autoridad del Estado, por las faltas éticas o disciplinarias en que pudiesen incurrir en el ejercicio de las funciones públicas que les han sido encomendadas por la Ley o pretextando ejercerlas; mismas que al perfeccionarse a título colectivo, por un ente colegiado, se desarrollan ya no en representación de las entidades estatales o fuerzas vivas que tienen presencia en dicho organismo, sino en representación del Estado y por autoridad de la ley.

De allí que, en todo caso, los miembros de las Juntas Directivas de las entidades e instituciones del Estado, han de entenderse sometidos a las normas de conducta que señale su régimen jurídico especial (entiéndase su ley orgánica y reglamentos dictados en su desarrollo), en concordancia con las disposiciones generales previstas en el Decreto Ejecutivo N° 246 de 15 de diciembre de 2004, “Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central”; excerpta cuyos artículos 1 y 2 referentes a su ámbito de aplicación, señalan lo siguiente:

“**Artículo 1:** Las disposiciones de este Decreto son de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios o servidores públicos, sin perjuicio de su nivel jerárquico, que presten servicios en las diferentes instituciones del gobierno central, las entidades autónomas o semiautónomas, lo mismo

que en las empresas y sociedades con participación estatal mayoritaria.” (Subraya y resaltado nuestro).

“**Artículo 2:** Para los efectos del presente Decreto, se entiende por **Función Pública** toda actividad permanente o temporal, remunerada o ad honorem, realizada por una persona natural en nombre o al servicio del Estado en cualquiera de las instituciones a que se refiere el artículo anterior, con independencia de su nivel jerárquico.” (Resaltado y subraya del Despacho).

En el caso específico de la Caja de Seguro Social, dicho Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos fue adoptado por la Junta Directiva, mediante la Resolución N°39, 301-2006-DJ de 28 de diciembre de 2006; misma que dispone su incorporación de forma íntegra y al Reglamento Interno de Personal de la institución, por lo que por razón de las funciones públicas que ejercen los miembros de la Junta Directiva, incluso les pudieran ser aplicables las sanciones por las faltas establecidas en el Código antes mencionado.

Como es posible inferir de las normas citadas, el ejercicio de una “*función pública*”, comprende toda actividad permanente o temporal, remunerada o ad honorem, realizada por una persona natural en nombre o al servicio del Estado, por lo que la misma puede ser realizada aun sin que se perciba una remuneración económica. En cambio, un cargo ocupacional sólo puede desempeñarlo el “*servidor público*” que hubiere accedido al mismo en virtud de nombramiento y perciba un sueldo como retribución del mismo.

En lo que respecta a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, al tenor del artículo 28 de la Ley N°51 de 2005, que regula sus facultades y deberes, es claro a juicio de este Despacho, que dicho ente colegiado ejerce funciones públicas de diversa índole, como las relacionadas con el establecimiento de políticas (*públicas*) para asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales (Cfr., numeral 1); el ejercicio de la potestad reglamentaria (Cfr, numerales 2 y 20); la fiscalización y control de la gestión administrativa, financiera u operativa de la entidad (Cfr., numerales 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 22); el control de actos de manejo de fondos públicos mediante la autorización de los gastos que excedan de doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00), (Cfr., numeral 18); **o la función de administrar justicia administrativa al conocer y decidir recursos de apelación presentados contra resoluciones que dicte el Director General u otras instancias que determine la ley (Cfr., numeral 11)**; supuesto en el cual actúa ejerciendo mando y jurisdicción en todo el territorio nacional.

Igualmente, estimo oportuno referirme a la Sentencia de 10 de febrero de 2004, proferida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia; pronunciamiento en el cual dicha autoridad judicial precisó lo siguiente, en cuanto a la integración de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, conforme a lo dispuesto en su momento por el Decreto Ley 14 de 1954 :

“(…)

La controversia causada por la pretensión de nulidad enderezada contra el acto administrativo se afinca en la indebida aplicación, que, a criterio de la parte actora, ha incurrido el ente emisor contra el artículo 1 modificado de la Ley 16 de 1965.

(...)

Ciertamente, el referido artículo que fue reformado por el artículo 1 del Decreto de Gabinete No. 57 de 1968, regula el específico tema del pago de dietas a aquellos funcionarios "que por razón de su cargo" forman parte de las juntas directivas, juntas asesoras, comisiones y demás organismos similares en las instituciones estatales, **como función aparejada o parte de sus competencias en el ramo o sector que dirigen dentro de la acción de gobierno.**

(...)

Este primer punto implica indagar cuáles son los funcionarios que por razón de su cargo integran la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social? La respuesta a esto está contenida en el artículo 12 A, literales a y b, del Decreto Ley 14 de 1954, siendo tales servidores públicos el Ministro de Salud y el otrora Ministro de Planificación y Política Económica, hoy Ministro de Economía y Finanzas.

(...)

Recuérdese que la Junta Directiva la integran representantes de los profesionales de la salud; patronales, de los trabajadores (públicos y privados); de pensionados y jubilados, es decir, mandatarios, de asociaciones, gremios y sindicatos, además de funcionarios como los ya mencionados por razón del cargo. El Contralor General o en su defecto el Subcontralor General o el servidor que el primero designe podrá asistir a las reuniones de Junta Directiva con las mismas prerrogativas que los miembros principales; pero sin derecho a voto (Cf. Art. 12ª y párrafo del artículo 15, del Decreto Ley 14 de 1954).” (Resaltado del Despacho).

De las normas, jurisprudencia y demás consideraciones anotadas se concluye, en respuesta a su tercera interrogante, que los únicos miembros de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social que revisten el carácter de servidores públicos son el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Salud, quienes forman parte de dicho ente colegiado como función aparejada o parte de sus competencias en el ramo o sector que dirigen dentro de la acción de gobierno.

Por su parte, los representantes gremiales que integran dicho órgano de deliberación y decisión, son particulares que ejercen funciones públicas, en nombre del Estado, situación que claramente se configura cuando dicho órgano de deliberación y decisión administra justicia en el ámbito administrativo del Estado, ejerciendo mando y jurisdicción en todo el territorio nacional, en su calidad de autoridad de segunda instancia, en los recursos de apelación interpuestos contra actos administrativos dictados por el Director General, o en su condición de máxima autoridad administrativa, en los recursos extraordinarios de revisión administrativa.

Esperamos de esta manera haber dado respuesta a sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo panameño, respecto los temas objeto de su consulta, indicándole que los criterios vertidos por este Despacho, no revisten carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.

RGM/dc



Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**