



República de Panamá

Panamá, 31 de julio de 1990.

Procuraduría de la Administración

Licenciado
César A. Tribaldos Jr.
Director Principal de la
Junta Directiva de la
Caja de Seguro Social
E. S. D.

Señor Director Principal:

Procedo a contestar su Nota de 8 de junio de este año, en la cual formula una interrogante relacionada con la actuación de los miembros de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

Concretamente se consulta:

"Si los miembros de la Junta Directiva de la Institución, tienen derecho o no a solicitarle a los funcionarios de la misma, información o documentación referentes a la administración y manejo de la Institución".

Procedo a absolver su consulta, previas las siguientes consideraciones:

La Junta Directiva de la Caja de Seguro Social constituye el órgano superior de deliberación y decisión. Dicho organismo, rector de nuestra primera entidad de seguridad social, aglutina a representantes destacados de organismos gremiales, sociales y económicos.

Sobre la conformación de dicha Junta, el artículo 12A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, dice:

ARTICULO 12-A: "A partir del 1o. de noviembre de 1964 la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social se compondrá de los siguientes miembros: El Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública quien la presidirá.

El Gerente del Banco Nacional.

Un médico que en ningún caso será empleado de la Caja de Seguro Social, que será nombrado por el Organo Ejecutivo, escogido de ternas confeccionadas una por la Asociación Médica Nacional; una por la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional; una por la Academia de Medicina y una por el Cuerpo Médico de la Caja de Seguro Social.

Tres (3) representantes patronales elegidos por el Organo Ejecutivo de cada una de las ternas confeccionadas por las asociaciones patronales siguientes:

Cámara de Comercio, Sindicato de Industriales y Asociación de Ejecutivos de Empresas.

Tres (3) representantes de los asegurados distribuidos así:

Un representante de los empleados públicos que pertenezcan a la Carrera Administrativa nombrado por el Organo Ejecutivo, escogido de ternas que enviarán los miembros de la Carrera Administrativa de cada uno de los Ministerios y entidades autónomas.

Un representante de los Obreros nombrados por el Organo Ejecutivo, escogido de ternas que enviarán los miembros de la Carrera Administrativa de cada uno de los Ministerios y entidades autónomas.

Un representante de los Obreros nombrados por el Organo Ejecutivo de una nómina de cinco (5) candidatos que serán escogidos en reunión de los representantes debidamente autorizados por cada uno de los Sindicatos obreros con personería jurídica e inscritos en el Departamento de Trabajo, del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y

Salud Pública que compruebe que están en funciones.

Un representante de los sindicatos de empleados del comercio nombrado por el Organó Ejecutivo de ternas escogidas en reunión de dichos sindicatos.

Un representante de los pensionados y jubilados del Estado.

Parágrafo 1o.:

Cada representante principal tendrá un suplente escogido en igual forma.

Parágrafo 2o.:

Los Directores principales, y suplentes representantes de los empleados, obreros y patronos deberán ser necesariamente empleados, obreros y patronos y en tal carácter deberán haber aportado cuotas a la Caja de Seguro Social durante un tiempo no menos de veincuatro (24) meses.

Parágrafo 3o.:

No podrán ser nombrados miembros de la Junta Directiva quienes tuvieran parentesco con el Director General, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. Tampoco podrán ser miembros de Junta Directiva los que tengan entre sí estos mismos grados de parentesco.

Parágrafo 4o.:

El Contralor General de la República o en su lugar el Sub-Contralor General, o el funcionario que él designe, podrán asistir a las sesiones de la Junta Directiva con las mismas prerrogativas de los otros pero sin derecho a voto.

Parágrafo 5o.:

Los Directores Principales y Suplentes nombrados por el Organó Ejecutivo estarán sujetos a la aprobación de la Asamblea Nacional.

Parágrafo 6.:

Los Directores Principales y Suplentes deben ser personas idóneas de reconocida solvencia moral."

Vale destacar que el máximo organismo de la Caja de Seguro Social está conformado por personas provenientes, tanto del sector público, como del sector privado, a saber: Los gremios médicos; por el sector patronal, tenemos a la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura, Sindicato de Industriales de Panamá y la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas; por los asegurados, están los representantes de los empleados públicos, de los sindicatos de obreros y obreros de los ministerios e instituciones autónomas, así como un representante de los Sindicatos de empleados de Comercio y un representante de pensionados y jubilados.

El artículo 17 de la Ley Orgánica señala las atribuciones de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, a saber:

ARTICULO 17: "Son facultades de la Junta Directiva:

- a) Orientar y vigilar el funcionamiento de la Caja.
- b) Dictar y reformar los reglamentos y los acuerdos de carácter normativo.
- 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.
- d) Aprobar los presupuestos de ingresos y egresos y el plan anual de inversiones, para el año siguiente, a más tardar dentro del mes de diciembre de cada año.
- e) Aprobar los balances generales de la Caja.
- f) Autorizar las inversiones de la Caja.
- g) Autorizar en cada caso los gastos de la Caja que excedan de veinte mil balboas, (B/.20,000.00).

- h) Insistir por mayoría absoluta de votos en el cumplimiento de las resoluciones y acuerdos objetados por el Director General.
 - i) Solicitar al Organó Ejecutivo la remoción del Director General dentro de las condiciones del artículo 21 del Decreto-Ley 14 de 1954.
 - j) Reconocer vacaciones y autorizar licencias al Director General.
 - k) Conocer y decidir todas las apelaciones en contra de las resoluciones y decisiones que dicte la Dirección General.
 - l) Fijar el tipo de interés de las inversiones y aprobar la tasa actuarial y las demás bases técnicas que se utilicen en los cálculos de financiamiento, para la determinación de los costos de los beneficios que concede esta Ley.
- Cada cinco (5) años, o antes si lo estima conveniente ordenará revisiones actuariales del financiamiento de la Caja.
- m).....(derogado)
 - n) Conceder becas y auxilios para realizar estudios de acuerdo con el Reglamento de la Institución.
 - ñ) Fijar y exigir fianzas de manejo.
 - o) Ejercer todas las demás funciones que sean de su competencia.

Cabe señalar que, en los artículos 1 y 7 del Reglamento Interno de la Junta Directiva, se reproducen literalmente lo señalado en los artículos 12 y 17 de la Ley Orgánica en lo atinente a la constitución y atribuciones de la Junta Directiva, respectivamente.

El Director General de la Caja de Seguro Social, como servidor público, constituye el órgano de administración y ejecución y es el representante legal de la Caja de Seguro Social. Las atribuciones y deberes del Director General, se encuentran señaladas en el artículo 22 de la Ley Orgánica, así:

ARTICULO 22: "Son atribuciones y deberes del Director General:

- a) Asistir a las reuniones de Junta Directiva;
- b) Ejecutar y hacer ejecutar las resoluciones y acuerdos de la Junta Directiva. Deberá, sin embargo, objetar por escrito y dentro de los quince (15) días siguientes a su aprobación, las resoluciones y acuerdos que considere contrarios a la Constitución, las leyes o los reglamentos de la Caja de Seguro Social o los intereses de la misma. Si la Junta Directiva insistiere en su decisión, el Director General le dará cumplimiento, pero exento de toda responsabilidad;
- c) Ordenar gastos hasta por la suma de veinte mil balboas (20,000.00) dentro de los límites del respectivo presupuesto;
- d) Vigilar el buen funcionamiento de las dependencias de la Caja, expedir las resoluciones pertinentes y dictar las normas e instrucciones que considere conveniente en ejercicio de sus facultades;
- e) Nombrar, trasladar y remover a los empleados, determinar sus deberes e imponerles sanciones;
- f) Conceder vacaciones y licencias a los empleados de la Caja;
- g) Celebrar sujeto a la aprobación de la Junta Directiva, acuerdos y arreglos tendientes a la eficiencia y economía de los beneficios por riesgo de Enfermedad y Maternidad;
- h) Resolver en primera instancia, reclamos y consultas e imponer sanciones;
- i) Velar por la correcta administración de las inversiones;
- j) Presentar un informe a la Asamblea Nacional cada año, en el mes de Octubre, de las actividades de la Caja de Seguro

Social. Asimismo deberá presentar a la Junta Directiva, el 31 de enero de cada año un informe sobre las actividades del año anterior, acompañado del respectivo balance;

- k) Presentar a la Junta Directiva a más tardar en el mes de diciembre, el presupuesto de rentas y gastos y el plan de inversiones para el año siguiente; y
- l) Las demás atribuciones y deberes que le señale la Ley y los Reglamentos de la Caja.

Sobre el punto consultado, considero que los miembros de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social sí tienen derecho a solicitarle -a los funcionarios de esa entidad- información o documentación referentes a la administración y manejo de la Institución. Esta opinión tiene su asidero jurídico en las razones que me permito exponer:

1.- De las facultades de la Junta Directiva, se colige que dicho organismo tiene competencia sobre aspectos de administración, de finanzas, de recursos administrativos y, lo más importante, tiene que "orientar y vigilar el funcionamiento de la Caja".

2.- Por otra parte, se debe tener presente que los artículos 44 y siguientes del Reglamento Interno de la Junta Directiva, se refieren a la creación de Comisiones dentro de dicha Junta. Esas Comisiones podrán ser de carácter temporal o accidental y permanente. Ejemplo de éstos últimos son las Comisiones de Compras, Auditoría, Presupuesto, Laboral y de Vivienda. Según el artículo 47 ibidem, dichas Comisiones estarán integradas por tres (3) integrantes de la Junta Directiva.

Pues bien, puede darse el caso que la Comisión de Presupuesto requiera de cierta información en materia de finanzas; y lo recomendable es que los funcionarios de la Caja de Seguro Social se la proporcionen a alguno de los mismos, siempre y cuando sean integrantes de la Junta Directiva. Conceptúo, por tanto, que no es necesario que la Junta Directiva -en pleno- solicite dicha información, ya que ello haría más lento los procedimientos administrativos. Repárese en el hecho que, de aceptarse la tesis que única y exclusivamente compete al Director General suministrar las informaciones aprobadas por la Junta Directiva pero no así la solicitud individual de

algún Director, ello es contraproducente: por la sencilla razón que se retardarían los trámites de asuntos de importancia que gestionarán las Comisiones de la Junta Directiva.

Es más, en la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social no existe disposición alguna que le prohíba al Director General proporcionar esas informaciones o documentaciones a algún miembro de la Junta Directiva.

Cabe señalar, que nuestro Derecho se inspira en las corrientes administrativas que propugnan por un procedimiento ágil y eficiente dentro de la Administración Pública. Prueba de ello se encuentra plasmado en el artículo 212 de la Constitución Política, cuyo tenor literal señala:

ARTICULO 212: "Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios:

- 1.- Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
- 2.- El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial."

Mediante sentencia de 8 de marzo de 1988, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se refiere a la naturaleza jurídica de la norma reproducida en los siguientes términos:

"De la disposición transcrita se infiere que nuestro ordenamiento jurídico procesal, está sometido a principios cuya finalidad es el hacer expedito, económico y carente de ritualismo el proceso; en consecuencia, todo lo que signifi que un freno o medidas restrictivas para hacer realidad el contenido de tales principios merece ser cuestionado y atacado."

En el ámbito legal, la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984, "por la cual se toman medidas sobre actuaciones administrativas y se dictan otras disposiciones"; señala, entre otras cosas:

ARTICULO 1.- "Las actuaciones administrativas en los ministerios y entidades descentralizadas se llevarán a cabo con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia. Los Ministros de Estado y Directores de entidades descentralizadas velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición."

ARTICULO 3.- "Se reducirán al mínimo indispensable las peticiones de datos y estadísticas a órganos administrativos iguales o inferiores.

Cuando en una dependencia existan excesivas peticiones de datos o estadísticas por parte de otros departamentos u organismos, se pondrá el hecho en conocimiento de la Contraloría General de la República, para proveer lo necesario para la simplificación y racionalización de dichas peticiones."

La finalidad que persiguen las normas transcritas es la de agilizar los trámites en las dependencias estatales; así como eliminar los formalismos y la excesiva burocracia que tanto retardan los asuntos dentro del engranaje estatal.

Por último, me parece atinada su recomendación sobre la posibilidad que la Junta Directiva apruebe una resolución en la que se plasme el derecho que tienen los miembros de esa Junta de solicitar información y documentación al Director General o al Secretario General, sobre aspectos relacionados con el funcionamiento de la institución.

En este sentido, lo más apropiado sería que dicha autorización sea aprobada como una modificación al Reglamento de Debates de la Junta Directiva; concretamente como un numeral (num.4) que se adicionaría al artículo 4, relativo a "Derechos y Deberes de los Directivos". Recomendamos además que, aprovechando la coyuntura de una modificación/adicional al precitado Reglamento, se especifique claramente los términos, procedimientos y alcance (limitaciones) para poder solicitar, obtener y

utilizar la información requerida.

No obstante lo expuesto, debo hacer hincapié en que el derecho que tienen los miembros de la Junta Directiva para solicitar información y documentación a los funcionarios de la Caja de Seguro Social debe limitarse estrictamente a asuntos sometidos a su consideración o que tengan relación con casos pendientes de decisión, dado que -conforme al artículo 18 de la Carta Política- el funcionario público solamente puede hacer aquello que la ley autorice.

En el mismo orden de ideas, es indispensable que la información que obtenga el miembro de la Junta Directiva no sea empleada -directa o indirectamente- para fines ajenos a la institución y el cumplimiento de sus funciones como directivos. Por consiguiente, no deberá usarse en provecho propio o de las agrupaciones que representan ni de terceros. La petición de información, así como la utilización de la misma, por parte de un directivo, en contravención a las disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias aplicables, acarrearía la responsabilidad (administrativa, civil y/o penal) correspondiente.

Sin otro particular, me reitero,

Atentamente,



AURA FERAUD
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION.

VB:AF/cch.