

Panamá, 9 de marzo de 2026.
Nota C-038-26

Ref.: Viabilidad del pago de dietas, correspondientes a los períodos comprendidos de octubre a diciembre de 2020 y de enero a diciembre de 2021, a los miembros de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, que representan al sector público.

Señor Presidente:

Damos respuesta a la Nota J.D. No.013-2026, recibida por este Despacho el 4 de febrero de 2026, mediante la cual solicita a esta Procuraduría, que emita su criterio jurídico respecto a la viabilidad jurídica del pago de dietas a los miembros de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, representantes del sector público, correspondientes al período comprendido de octubre a diciembre de 2020 y de enero a diciembre de 2021, por asistir a las reuniones de Comisiones y Pleno de este ente colegiado, tiempo en que se suspendió el pago de las mismas, por el Estado de Emergencia Nacional, decretado por el Consejo de Gabinete.

- I. El Control Fiscal de la Administración Pública; consideraciones constitucionales y legales.

De conformidad con el numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política, corresponde a la Contraloría General de la República, la función de **fiscalizar y regular, mediante control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos**, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la ley; dicho precepto constitucional igualmente prevé que la Contraloría podrá determinar los casos en que ejercerá dicho control; tanto el previo como el posterior, sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercerá este último.

Dicha norma constitucional, sustenta la función fiscalizadora de la Contraloría General de la República, la cual consiste en el deber de ésta, de analizar las actuaciones administrativas que producen o pueden producir la afectación de fondos o bienes públicos, antes o después de que se produzca la afectación, con la finalidad de que las mismas se realicen con corrección y de acuerdo con la ley.

Licenciado
RICARDO SOTELO GUEDES
Presidente de la Junta Directiva
de la Caja de Seguro Social
Ciudad.

Así ...

Así pues, el *control previo*, al cual se refiere la aludida norma constitucional, en concordancia con el numeral 2 del artículo 11 de la Ley N°.32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, como quedó modificado por el artículo 14 de la Ley N°.351 de 22 de diciembre de 2022, y demás disposiciones concordantes, es el que realiza dicha entidad fiscalizadora, *antes de que tal afectación se produzca*, de modo tal que si el acto de manejo, cumple con los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico, el Contralor General o el funcionario en quien éste hubiere delegado esa función, consignará su conformidad mediante *refrendo*; pero, si el acto de manejo no cumple con los requisitos legales, deberá *improbarlo* por escrito y de manera motivada.

Así pues, el refrendo, es la autorización del ente fiscalizador para que el acto de manejo de fondos y otros bienes públicos pueda perfeccionarse y surtir sus efectos. De ahí, que la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia haya señalado que los actos de manejo son actos administrativos complejos, pues requieren de la intervención de dos o más entes públicos para la formación de la voluntad del Estado y su consecuente perfeccionamiento. (Cfr., Sentencias de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de 24 de julio de 2008 y 31 de agosto de 2017).

De conformidad con el artículo 77 la Ley N°.32 de 1984, modificado por la Ley N°.351 de 2022, cuando la Contraloría General de la República, advierta razones de orden *legal* o *económico* que le impidan estimar que una orden de pago o acto administrativo (*en el caso que nos ocupa, el que ordene el pago de las dietas*), se ajusta a los criterios jurídicos o económicos establecidos, para garantizar que el uso y/o afectación de los recursos y bienes del Estado se realice de acuerdo con la ley y de manera eficiente; dicha entidad fiscalizadora *podrá*, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, *improbar* tales actos de manejo.

II. Fundamento jurídico de la prohibición del cobro de dietas por los servidores públicos que integran Juntas Directivas.

A través de la Resolución de Gabinete N°11 de 13 de marzo de 2020, el Consejo de Gabinete resolvió declarar el Estado de Emergencia Nacional, como consecuencia de los efectos generados por la enfermedad infecciosa CoViD-19. Dicha Resolución fue modificada por la Resolución de Gabinete N°129 de 29 de diciembre de 2021, por la cual el Consejo de Gabinete declaró concluido el término para la utilización del procedimiento especial de adquisiciones de bienes, servicios y obras, a partir del 1 de enero de 2022, disponiendo además y de manera expresa, “*Mantener vigentes las medidas extraordinarias de carácter social, económico y sanitario, adoptadas por el órgano Ejecutivo a consecuencia de la Pandemia de la COVID-19*”. Cabe anotar que, hasta ese momento, ningún otro instrumento jurídico había derogado o dejado sin efecto las medidas contenidas en la aludida Resolución de Gabinete N°11 de 2020 y sus modificaciones.

Siendo ...

Siendo ello así, tales medidas extraordinarias habrían de entenderse vigentes, incluyendo la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional, hasta tanto la Resolución de Gabinete N°11 de 2020, no fuese derogada por la autoridad que la emitió; o fuese declarada contraria a la Constitución o a la Ley por la autoridad judicial competente, en los términos que señala el artículo 15 del Código Civil, el cual consagra el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos de efecto general.

Posteriormente fue emitida la Resolución de Gabinete N°79 de 12 de julio de 2022 “*Que establece medidas adicionales de austeridad para el Órgano Ejecutivo*”, la cual, de acuerdo a su “Considerando” fue emitida con fundamento en el numeral 1 del artículo 200 de la Constitución Política¹, en concordancia con el numeral 3 del artículo 629 del Código Administrativo², con el objetivo de adoptar medidas de austeridad para producir ahorros en el gasto público, que permitiesen al Gobierno Nacional contar con recursos presupuestarios adicionales destinados a hacer frente a la situación económica que enfrenta el país, por motivos exógenos, como el aumento inusual de los precios de los productos derivados del petróleo.

El mencionado Decreto de Gabinete N°79 de 2022, en su artículo 2, señala lo siguiente:

“Artículo 2. Se mantiene la prohibición del cobro de dietas para la participación de servidores públicos en reuniones de Junta Directiva de entidades autónomas y semiautónomas estatales.”

En este contexto, el 5 de mayo de 2023 el director de la Organización Mundial de la Salud declaró el fin de la COVID-19 como emergencia de salud pública de importancia internacional; siendo que, a nivel doméstico, el Consejo de Gabinete, mediante Resolución de Gabinete N°64 de 23 de julio de 2024, resolvió levantar el Estado de Emergencia Nacional, y con ello, las medidas extraordinarias de carácter social, económico y sanitario, adoptadas por dicho cuerpo colegiado a consecuencia de la Pandemia de la COVID-19, que se mantenían vigentes a la fecha, e instrumentadas a través de Resolución de Gabinete N°11 de 13 de marzo de 2020 y la Resolución de Gabinete N°129 de 29 de diciembre de 2021.

Cabe señalar que, de acuerdo a la investigación realizada por este Despacho, la Resolución de Gabinete N°79 de 2022, citada en párrafos anteriores, se encuentra vigente, por lo que ha de entenderse que la misma está revestida de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos. Siendo ello así, sólo en el evento que la aludida Resolución de

Gabinete ...

¹ Conforme al cual es función del Consejo de Gabinete actuar como cuerpo consultivo en los asuntos que someta a su consideración el Presidente de la República y en los que deba ser oído por mandato de la Constitución o de la Ley.

² Referente a las funciones del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa.

Gabinete fuese derogada por el ente emisor, o fuese declarada contraria a la Constitución Política o a la Ley por la autoridad judicial competente, podría entenderse que, a partir de la entrada en vigencia de la derogatoria o de la ejecutoria de la sentencia respectiva, podrá efectuarse el reconocimiento y pago de dietas a favor de los miembros de las juntas directivas de las instituciones autónomas del Estado.

Igualmente, es pertinente anotar que los fundamentos de hecho y de derecho que de acuerdo a su “Considerando” la sustentan, no guardan relación alguna con aquellos que sirvieron de base para la expedición de la Resolución de Gabinete N°11 de 13 de marzo de 2020, por la cual el Consejo de Gabinete declaró el Estado de Emergencia Nacional, como consecuencia de los efectos generados por la enfermedad infecciosa COVID-19 y sus modificaciones; razón por la cual, podría entenderse que la derogatoria de esta última (La Resolución de Gabinete N°11 de 2020), no necesariamente afecta la vigencia que aquella.

III. Consideraciones finales.

El control fiscal que por mandato constitucional y legal, le corresponde ejercer a la Contraloría General de la República, sobre los actos de manejo de la Administración Pública, conlleva no sólo el análisis económico de tales operaciones, sino también el análisis de la viabilidad jurídica de las mismas.

En ese orden de ideas, el control previo que sobre los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, ejerce la Contraloría General de la República, es una función de rango constitucional, y el artículo 77 de la Ley N°32 de 1984 la regula, atribuyendo a dicho ente fiscalizador un poder de improbación (por razones legales o económicas).

Siendo ello así, en el evento que la Caja de Seguro Social disponga gestionar el pago de las dietas a las cuales se refiere su consulta, corresponderá a la Contraloría General de la República, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, seguir el procedimiento que de acuerdo con el ordenamiento jurídico resulte procedente.

Atentamente,


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración

