



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de octubre de 2025
Nota C-279-25

Licenciado Sotelo:

Ref.: Capacidad de las Comisiones de Trabajo Permanentes para absolver de forma definitiva, los recursos de apelación que conoce la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, en su calidad de segunda instancia.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a la Nota P.d de J.D. No.155-2025, recibida el día 17 de octubre de 2025, mediante la cual eleva formal consulta, con relación a si "*¿Los recursos de apelación que conoce la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, en su calidad de segunda instancia, pueden ser absueltos de forma definitiva por sus Comisiones de Trabajo Permanentes?*".

Revisada la interrogante plasmada en el escrito petitorio, se inicia el análisis jurídico solicitado, con el examen del Texto Constitucional patrio, que en su artículo 18 consagra el principio público de legalidad, en concordancia con el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, del Procedimiento Administrativo General, conforme los cuales todas las actuaciones administrativas deben estar sujetas a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Sobre la base lo arriba señalado, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, en diversas decisiones judiciales (jurisprudencia), ha manifestado la importancia de este principio de estricta legalidad; sobre el particular, a través de la Resolución fechada 22 de febrero de 2019, profirió que: "*se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados*".

Se desprende así con meridiana claridad, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, **deben limitarse a lo permitido por la ley** y que, en

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

estricto...

estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

Bajo dicha premisa jurídica, debe acudirse al numeral 1 del artículo 24 del Texto Único¹ de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005, que determina a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social como "**órgano responsable de aprobar las políticas para el funcionamiento, mejoramiento y modernización de la Caja de Seguro Social, así como de supervisar y vigilar su administración, de deliberar y decidir en lo que le corresponda...**", y al numeral 23 del artículo 32 de dicho Texto Único, que otorga a la Junta Directiva la facultad para "**Conocer y decidir los recursos de apelación presentados en contra de las resoluciones que dicte la Dirección General u otras instancias, con excepción de los casos de recursos humanos**". (Lo resaltado es del Despacho)

Como en efecto apunta en su solicitud, concordante con el artículo 35 del Texto Único de la Ley No.51 de 2005, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, cuenta con cuatro Comisiones de Trabajo Permanentes, a las cuales –dependiendo de la naturaleza del acto administrativo atacado– le son remitidas los recursos de apelación admitidos por la Secretaría General, a fin que elabore un informe, para el final conocimiento y decisión del Pleno de la Junta Directiva. Esta última podrá confirmar, revocar o modificar lo actuado por la administración.

En adición, el mencionado artículo 35, indica que cualquier otro asunto recibido y que no esté específicamente determinado a alguna de las existentes Comisiones de Trabajo Permanentes, deberá ser asignado por la Junta Directiva a "*cualquiera de las comisiones anteriores, a subcomisiones de estas o a comisiones ad hoc, según las circunstancias del caso*".

En lo pertinente a la Consulta C-086 de 18 de junio de 2021², que versa sobre la cita *ut supra*, y en cuyo criterio se reitera este Despacho, se observa que la misma pone de manifiesto la capacidad de la Junta Directiva, para adjudicar aquellos asuntos específicos que no estén específicamente delimitados para las Comisiones de Trabajo Permanentes a "*cualquiera de las comisiones anteriores, a subcomisiones de estas o a comisiones ad hoc, según las circunstancias del caso*", agregando que "**los cuales deberá someter propiamente al Pleno de la Junta Directiva**" (Lo resaltado es del Despacho), en riguroso cumplimiento del numeral 23 del artículo 32 del Texto Único de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005.

De lo expresado en los párrafos precedentes, se desprende con meridiana claridad, que Texto Único de la Ley No.51 de 2005, desglosa las funciones de las Comisiones de Trabajo Permanentes, de aquellas de la Junta Directiva, puesto que a las Comisiones compete "*analizar y hacer recomendaciones*", mientras que a la Junta Directiva el "*conocer y decidir*".

Por otra parte, el Texto Único de la norma en comento, no contempla la posibilidad expresa que la Junta Directiva, delegue sus funciones a ningún organismo en general, ni a ninguna de las Comisiones de Trabajo Permanentes en particular. La facultad de delegar funciones está expresada en el artículo 41 ibídem, referida taxativamente al Director General.

Lo expuesto...

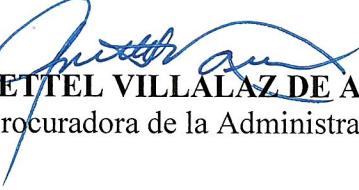
¹ Publicado en la Gaceta Oficial No.30284-B de 22 de mayo de 2025.

² <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-086-21>

Lo expuesto, permite a esta Procuraduría colegir que los recursos de apelación que conoce la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, en su calidad de segunda instancia, no pueden ser absueltos de forma definitiva por sus Comisiones de Trabajo Permanentes, **en virtud de lo establecido en el artículo 18 de la Constitución Nacional y el numeral 1 del artículo 24, el numeral 23 del artículo 32 y el artículo 35 del Texto Único de la Ley No.51 de 2005.**

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/drc
C-260-25