

C-No.32

Panamá, 6 de febrero de 2001.

Su Excelencia

JOSE MANUEL TERAN

Ministro de Salud

E. S. D.

Estimado Señor Ministro:

Damos respuesta a su Nota 0054-DMS-DAL de fecha 10 de enero del 2001 y recibida en este Despacho el 22 de enero, mediante la cual nos consulta si la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social tiene facultad para investigar a alguno de sus miembros.

Previo al análisis de fondo del tema consultado consideramos importante referirnos a algunos conceptos referentes a las Juntas Directivas o Cuerpos Colegiados, que funcionan en la Administración Pública.

La función pública no siempre es ejercida por funcionarios públicos, tal como es el caso de las Juntas Directivas de las Instituciones del Estado, las cuales están integradas por funcionarios públicos y otros que no lo son. En estos casos, el Estado ha invitado a diferentes sectores de la sociedad para que colaboren en esa delicada función, como es el caso de la Caja de Seguro Social, cuya Junta Directiva está integrada por representantes de los distintos sectores cotizantes ante la Caja de Seguro Social, así como por el sector gubernamental.

Para el tratadista Libardo Rodríguez, la Junta o Consejo Directivo, es "...un órgano colegiado y deliberante que se encuentra a la cabeza del establecimiento público...". Según este autor, pueden formar parte de las Juntas o Consejos Directivos funcionarios públicos relacionados con la actividad del establecimiento, representantes personales del Presidente de la República y personas particulares, por medio de representantes de entidades o gremios relacionados con la actividad del establecimiento.¹

En el tema que nos ocupa, no debemos olvidar, que como cuerpo colegiado, las decisiones se adoptan por la mayoría absoluta de sus miembros. El concepto de cuerpo colegiado, lo entendemos como la expresión del voto colectivo, ya que el voto de cada uno de ellos de manera individual no tiene ninguna fuerza.

Esta característica propia de los Cuerpos Colegiados no escapa a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, la cual en el artículo 18 de la Ley Orgánica, establece que las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de votos de los Directores.

Referente al tema cuestionado, sobre la facultad de la Junta Directiva para investigar a alguno de sus miembros, coincidimos con su opinión, en el sentido que la misma carece de dicha facultad.

Esta afirmación la hacemos por cuanto que dentro de las funciones que enumera el artículo 17 del Decreto Ley N°14, modificado por la Ley N°30 de 1991, no se encuentra el que puedan investigarse, porque a nuestro juicio, todos son parte de un todo, con los mismos derechos y mismas obligaciones. Por esta razón consideramos que no hay supremacía de autoridad entre los miembros de un ente colegiado.

Como cuerpo colegiado en sí debe contar con un representante oficial, quien la presidirá. El parágrafo 8 del Artículo 12-A de la Ley Orgánica de la Caja establece que tanto el Presidente como el Vicepresidente de la Junta Directiva deberán ser escogidos con la aprobación mínima de

¹ Rodríguez, Libardo. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Temis, S.A. Santa Fe de Bogotá, Colombia. 2000. Pág.93

ocho (8) votos del total de sus miembros, por un período de dos (2) años.

La Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, en ninguno de sus artículos establece las causales por las cuales pueden ser objeto de investigación los miembros de la Junta Directiva.

Esta excerta legal establece en forma clara las causales objetivas por las cuales se pierde la calidad de miembro de la Junta Directiva, mismas que se encuentran enumeradas en el artículo 15 de la Ley Orgánica. Sin embargo, en el párrafo de dicho artículo se permite a las asociaciones, gremios y sindicatos, solicitar al Organo Ejecutivo la remoción de sus representantes ante la Junta Directiva, cuando consideren y sustenten que las actuaciones de los mismos pugnan con los intereses de la Caja de Seguro Social.

Como ya lo hemos indicado en párrafos anteriores, la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social no faculta a la Junta Directiva para investigar a alguno de sus miembros, en virtud de que los Cuerpos Colegiados no son considerados funcionarios públicos, por lo que no pueden estar sujetos a procesos disciplinarios, los cuales son únicamente aplicables a los funcionarios públicos.

Las actuaciones de los miembros de las Juntas Directivas están sujetas a lo establecido en las Leyes que rigen el establecimiento público al cual sirven. Por tanto, no le son aplicables el resto de las normas jurídicas que regulan los procesos disciplinarios en la Administración Pública.

Respecto a este tema de la calidad de las personas que forman parte de los cuerpos colegiados, el jurista antes citado, Libardo Rodríguez R., nos comenta que "...las personas a quienes el gobierno o las corporaciones públicas confieren su representación en las juntas directivas de las entidades descentralizadas y en general los miembros de juntas, consejos o comisiones **no tienen por ese solo hecho el**

carácter de empleados y se regirán por las normas especiales que se dicten para ellos..."²

Si bien tanto la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, como el Reglamento Interno de la Junta Directiva no establecen un procedimiento para hacer efectiva la remoción de los Directivos cuando incurran en algunas de las causales establecidas en el artículo 15, antes mencionado, consideramos que de la redacción de las causales se puede inferir cuál es el procedimiento a seguir.

Para una mejor ilustración, nos permitimos transcribir el artículo 15 de la Ley Orgánica.

Veamos:

"Artículo 15. Quedarán eliminados de la Junta Directiva los Directores cuando sean empleados o subalternos de otro Director en funciones y cuando se encuentren en las siguientes circunstancias:

- a) El representante de los empleados particulares, cuando acepte algún cargo cuyas remuneraciones emanen del Presupuesto Nacional, del Presupuesto Provincial, del Presupuesto Municipal o de alguna entidad autónoma o semiautónoma o alguna organización pública descentralizada, por más de tres meses consecutivos en el lapso de un año.
- b) El representante de los empleados públicos, cuando deje de ocupar algún cargo cuya remuneración emane del Presupuesto Nacional, del Presupuesto Provincial, del Presupuesto Municipal o de alguna

² Op cit. Pág.176

institución autónoma o semiautónoma u organización pública o descentralizada, por más de tres meses consecutivos en el lapso de un año.

- c) El representante de los patronos de empleados particulares, cuando deje de pagar cuotas del Seguro Social a menos de diez (10) empleados suyos, como persona natural o representante legal de la persona jurídica, por más de tres (3) meses consecutivos en el lapso de un año.
- d) Cuando algún directivo haya sido sancionado, según el Código Penal, por conducta que constituya delito contra la Administración Pública o contra el patrimonio o que exista subordinación jurídica o dependencia económica laboral con otro miembro o el Director General.

Parágrafo:

Las asociaciones, gremios y sindicatos representados en la Junta Directiva, podrán solicitar al Organo Ejecutivo la remoción de los miembros de la Junta Directiva que los representan, cuando sustenten que las actuaciones de éstos pugnan con los intereses de la Caja de Seguro Social."

Las causales enumeradas en la norma citada son causales objetivas, las cuales no requieren de investigación alguna, ya que las mismas se refieren a hechos concretos, los cuales se comprueban vía certificación.

Ya hemos señalado que la Junta Directiva no está autorizada para investigar a sus miembros. No obstante, cualquier miembro de la Junta que posea las pruebas que compruebe dichas causales está en la obligación de presentarlas ante el Presidente de la Junta Directiva, para que éste a su vez las haga llegar a los gremios o asociaciones, si

fuera el caso, y a la Presidenta de la República. Es decir, que el Presidente de la Junta Directiva, únicamente actúa como medio para poner en conocimiento a las partes facultadas para que procedan al reemplazo del Directivo respectivo.

En el supuesto contemplado en el literal a) de la norma en estudio, la certificación deberá emanar de la Contraloría General de la República, que es la entidad pagadora del Estado.

En el supuesto contemplado en el literal b), de igual forma podrá certificarlo la Contraloría General de la República, pues tiene Registros de los funcionarios de todas las entidades del Estado.

En tercer supuesto, la certificación deberá emanar de la Caja de Seguro Social, específicamente de la Dirección de Ingresos, que es la encargada de cobrar las cuotas obrero patronales de todos los afiliados al sistema de seguridad social.

El supuesto contemplado en el parágrafo del artículo 15 mencionado, como dijimos, contiene un elemento subjetivo, pues permite que los gremios, asociaciones y sindicatos puedan solicitar ante el Organismo Ejecutivo la remoción de sus representantes cuando sustenten que las actuaciones de éstos pugnen con los intereses de la Caja de Seguro Social.

En este último supuesto, le corresponderá a la Señora Presidenta de la República evaluar la conducta del representante de dichos organismos como miembro de la Junta Directiva en contraposición a las razones planteadas por dichos entes, en el sentido si dicho Directivo ha cumplido o no la función pública que le fue encomendada al momento de nombrarlo como miembro de la Junta Directiva de la entidad de seguridad social, cual es velar por los intereses de la Caja de Seguro Social. Entendemos pues, que, de desestimar la Señora Presidenta los argumentos de remoción presentados, el Directivo permanecerá en el cargo.

De igual forma es importante señalar que cualquier persona que tenga conocimiento de que un miembro de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social no posee las cualidades para ser miembro de la misma, puede presentar las pruebas correspondientes ante el Presidente de la Junta Directiva, para que éste las haga llegar ante las instancias correspondientes.

De esta forma damos respuesta a su Consulta, la cual consideramos de suma importancia para todos los miembros de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, por lo que remitiremos copia de la misma a su Presidente y por su intermedio al resto de la Junta Directiva.

Muy atentamente,

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
 } Procuradora de la Administración

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AmdeF/12/cch.