



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de julio de 2023
C-095-23

Doctor
Enrique Lau Cortés
Director General
Caja de Seguro Social
Ciudad.

Ref.: Viabilidad del pago de dietas a miembros de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social que son servidores públicos.

Señor Director General:

Por este medio damos respuesta a la Nota No. DENL-N-176-2023 de 15 de junio de 2023, suscrita por el Sub Director Nacional Legal de Asuntos Administrativos, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría sobre el: *“Traslado de Partida para reforzar el Renglón 093-Créditos Reconocidos por Servicios Personales-Dietas, en el Presupuesto del 2023, a fin de atender las dietas de cinco Miembros de Junta Directiva, Representantes de Instituciones Públicas por su participación en las sesiones celebradas durante los meses de octubre a diciembre de 2020 y de enero a diciembre 2021, que no fueron pagadas debido al Estado de Emergencia Nacional decretado por la Pandemia”*. (SIC)

Concretamente, consulta lo siguiente:

*“1. Si el horario ordinario de labores de los representantes de las instituciones gubernamentales son (sic) de 8:00 am a 4:00 pm y otros de 7:30 am a 3:30 pm ¿A partir de qué hora tendrían derecho al reconocimiento de la dieta por participar en la reunión de Junta Directiva?
2. ¿Les corresponde el pago de las dietas en virtud de la participación en las reuniones celebradas desde 2020 a la fecha? ¿Y de ser afirmativa su respuesta, cuál es el horario que debe ser reconocido para calcular y pagar dichas dietas?”*

Sobre lo consultado, esta Procuraduría debe señalar inicialmente que, por mandato constitucional y legal, la Contraloría General de la República es la autoridad competente para *“fiscalizar y regular, mediante el 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”*, por lo que consideramos que corresponde a dicha entidad indicar lo procedente, en cuanto al objeto de su consulta, de acuerdo con los métodos y sistemas de contabilidad establecidos por esa institución del Estado.

Señalado lo anterior, este Despacho observa que la consulta se fundamenta precisamente en una opinión de la Contraloría General de la República sobre este tema, la cual se encuentra

contenida en la nota No. 2472-2022-DNFG de 1 de abril de 2022, enviada a la Presidencia de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

Al respecto debemos expresarle que si bien a la Procuraduría de la Administración, de conformidad con lo previsto por el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, le corresponde servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto, emitir un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial sobre la validez de un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, como sería el criterio vertido por la Contraloría General de la República mediante la nota No. 2472-2022-DNFG de 1 de abril de 2022, sería transgredir los límites que nos impone la ley por ser ello una actuación que compete privativamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial, por lo que las consideraciones que fundamentan nuestra opinión se centrarán únicamente en las disposiciones legales y reglamentarias vigentes sobre la materia objeto de la consulta y no sobre el acto administrativo referido.

Nuestra opinión se fundamenta en las siguientes consideraciones:

I. Sobre las atribuciones constitucionales y legales de la Contraloría General de la República

El numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece como una de las funciones de la Contraloría General de la República, la de *“fiscalizar y regular, mediante el 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.”*

Adicionalmente, el numeral 8 del artículo 280 citado, señala que corresponde a la Contraloría General de la República establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas, nacionales, provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales.

En desarrollo de estas normas constitucionales, los numerales 2 y 9 del artículo 11 de la Ley N° 32 de 8 de noviembre de 1984, orgánica de la Contraloría General de la República, como quedó tras las modificaciones introducidas por la Ley N° 97 de 21 de diciembre de 1998 y la Ley N° 67 de 14 de noviembre de 2008, disponen que, como parte de sus atribuciones, la Contraloría *“fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas”* y que los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas nacionales, municipales, autónomas o semi-autónomas, de las empresas estatales y las Juntas Comunales, *“se elaborarán procurando que los registros contables sirvan para generar la información financiera y presupuestaria necesaria para el análisis de la situación respectiva, a fin de realizar una adecuada evaluación de la administración de los patrimonios públicos y constituyen un auxiliar eficaz para la labor de fiscalización y control que realiza la Contraloría.”*

II. Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos

Sobre la opinión vertida por la Contraloría General de la República mediante nota No. 2472-2022-DNFG de 1 de abril de 2022, respecto a la viabilidad del pago de las dietas de los miembros de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, no nos es posible emitir un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial, por tratarse de una actuación que goza de presunción de legalidad mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o las leyes, siendo ello una competencia privativa de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial. Veamos:

“**Artículo 206.** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...

2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

...”

“**ARTÍCULO 97.** A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;

2. De los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los gerentes o de las juntas directivas o de Gobierno, cualquiera que sea su denominación, de las entidades públicas autónomas o semiautónomas que se acusen de ser violatorias de las leyes, de los decretos reglamentarios o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos;

...

11. De la interpretación prejudicial acerca del alcance y sentido de los actos administrativos cuando la autoridad judicial encargada de decidir un proceso o la administrativa encargada de su ejecución, lo solicite de oficio

antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto, según corresponda;
12. Conocer prejudicialmente sobre la validez de los actos administrativos que deberán servir de base a una decisión jurisdiccional por consulta que al efecto formule la autoridad encargada de administrar justicia;
...”

III. Sobre la vigencia de las normas establecidas como consecuencia del Estado de Emergencia Nacional

Cabe indicar que los numerales 8 y 9 del artículo 6 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones*”, disponen lo siguiente:

“**Artículo 6.** Corresponde a la Procuraduría de la Administración:

...

8. Sistematizar, recopilar y analizar, a través de bancos de datos, la legislación que expida el Órgano Legislativo, así como los reglamentos de carácter general, expedidos por las instituciones del Estado en el ejercicio de las funciones administrativas inherentes a cada una de ellas. Para ello, contará con la colaboración de las demás entidades públicas; y

9. Organizar, con los instrumentos tecnológicos necesarios, las tareas a que se refiere el numeral anterior; y expedir las certificaciones de la vigencia de las normas legales del país.

...”

De manera que es una función de esta Procuraduría certificar si las normas expedidas por el Órgano Legislativo o las emitidas por otras instituciones del Estado que contienen reglamentos de carácter general, se encuentran vigentes, de acuerdo con los registros que la institución mantiene.

Por otro lado, como se indica en la consulta, mediante Resolución de Gabinete N° 11 de 13 de marzo de 2020¹, el Consejo de Gabinete resolvió declarar el Estado de Emergencia Nacional, como consecuencia de los efectos generados por la enfermedad infecciosa CoViD-19.

También se establecieron en dicha resolución otras medidas como:

- **Autorizar la contratación mediante el procedimiento especial de adquisiciones para la ejecución de las obras y adquisición de bienes y/o servicios;**
- Establecer el monto máximo de 50 millones de balboas y un periodo de 180 días calendario para realizar dichas contrataciones especiales;
- Autorizar al ministro de Economía y Finanzas para, en caso de que fuera necesario, solicitar la suspensión temporal de los límites establecidos en la Ley de Responsabilidad Fiscal; entre otras.

¹ Ver Gaceta Oficial 28979-B.

La referida Resolución de Gabinete N° 11 de 2020 fue modificada en 2 ocasiones mediante otras resoluciones de gabinete, que a su vez también sufrieron modificaciones.²

En este orden de ideas, por medio de la Resolución de Gabinete N° 129 de 29 de diciembre de 2021, el Consejo de Gabinete **declaró concluido el término para la utilización del procedimiento especial de adquisiciones de bienes, servicios u obras**, al que se refiere el artículo 2 de la Resolución de Gabinete N° 11 de 13 de marzo de 2020, a partir del 1 de enero de 2022, manteniendo el resto de las medidas establecidas en la misma.

De hecho, el artículo 3 de la Resolución de Gabinete N° 129 de 29 de diciembre de 2021 dispone de manera expresa la decisión del Consejo de Gabinete de *“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.”* (Resalta el Despacho)

En otras palabras, lejos de dar por terminado el estado de emergencia nacional, la Resolución de Gabinete N° 129 de 29 de diciembre de 2021 mantuvo todas las medidas establecidas producto del mismo, con excepción del procedimiento especial de adquisiciones de bienes, servicios u obras.

Por otro lado, no observamos que mediante algún otro instrumento jurídico se hayan derogado o dejado sin efecto las demás medidas contenidas en la Resolución de Gabinete N° 11 de 13 de marzo de 2020 y sus modificaciones, por lo que, a criterio de este Despacho, éstas se mantienen vigentes a la fecha, incluyendo la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional.

Adicionalmente, tal como se indica en la consulta, por medio de la Resolución de Gabinete N° 79 de 12 de julio de 2022 *“Que establece medidas adicionales de austeridad para el Órgano Ejecutivo”*, se establecen medias adicionales a las entonces existentes, dejando expresamente consignado en el artículo 2, 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.”

De modo que **el Consejo de Gabinete ha establecido como una medida extraordinaria de austeridad, la prohibición expresa del cobro de dietas por parte de los servidores públicos que participen en reuniones de Junta Directiva de entidades autónomas**, como es el caso de la Caja de Seguro Social, medida que se mantiene vigente a la fecha.

² Fue modificada por la Resolución de Gabinete N° 18 de 31 de marzo de 2020 (G.O. 28994-A) y la Resolución de Gabinete N° 45 de 29 de julio de 2020 (G.O. 29083-A). A su vez, la Resolución N° 45 fue modificada por la Resolución de Gabinete N° 48 de 11 de agosto de 2020 (G.O. 29090-A), que fuera modificada por la Resolución N° 49 de 13 de agosto de 2020 (G.O. 29090-B) y la Resolución de Gabinete N° 52 de 25 de agosto de 2020 (G.O. 29104). Esta última se modificó mediante la Resolución de Gabinete N° 54 de 8 de septiembre de 2020 (G.O. 29114-B), que fue modificada mediante la Resolución de Gabinete N° 65 de 29 de septiembre de 2020 (G.O. 29127-A) y la Resolución de Gabinete N° 76 de 20 de octubre de 2020 (G.O. 29141-B).

Por lo indicado, este Despacho es del criterio que el pago de dietas a los servidores públicos que son miembros de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, por su participación en las reuniones de dicho ente colegiado, únicamente sería viable a partir del levantamiento de las medidas establecidas por el Consejo de Gabinete en las resoluciones a las que nos hemos referido.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado, no obstante, debemos manifestar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto a los temas objeto de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



C.c. **Lic. Juan Pablo Iglesias Martino** - Sub Director Nacional Legal – Asunto Administrativos

RGM/jfm

C-093-23