

23 de marzo de 2000.

Profesor

JUAN A. JOVANÉ

Director General de la Caja de Seguro Social

E. S. D.

Señor Director General:

Acusamos recibo de su Nota Sec.Gral. 34-2000, fechada el 20 de enero del presente año y recibida en este Despacho el 26 del mismo mes, mediante la cual solicita nuestra opinión sobre lo siguiente:

"... la viabilidad jurídica de que la Caja de Seguro Social reconozca el pago de dietas a servidores públicos que por razón de su cargo, asisten a sesiones de la Junta Directiva, en cumplimiento a lo que establece el artículo 18 de la Ley Orgánica vigente."

Antes de emitir nuestra opinión sobre el tema en cuestión transcribiremos el contenido del artículo 18 del Decreto Ley N°14 de 1954, modificado por la Ley N°30 de 1991, Orgánica de la Caja de Seguro Social para una mejor comprensión del tema.

"Artículo 18. La Junta Directiva se reunirá por lo menos una vez al mes y cuando sea convocada por su Presidente, por el Director General o por tres (3) de sus miembros. Forma quórum la

presencia de seis (6) de sus miembros debidamente acreditados para actuar y las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de votos de los Directores.

Cada miembro de la Junta Directiva recibirá como dieta la suma de treinta balboas (B/.30.00) por cada reunión de Junta Directiva a que asista y veinte balboas (B/.20.00) por cada reunión de comisión."

Entendemos de la consulta que la preocupación radica en si es viable jurídicamente el pago de dietas a los servidores públicos que por razón de su cargo asisten a las reuniones de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, de conformidad con lo normado en el Decreto de Gabinete N°57 de 27 de noviembre de 1968, cuyo contenido dice así:

"Artículo 1°. Los funcionarios públicos que, por razón de su cargo, forman parte de las Juntas Directivas, Juntas Asesoras, Comisiones y demás organismos similares en Instituciones Autónomas, Interministeriales y Semiautónomas, sólo podrán percibir dietas por su asistencia a las reuniones de dichos organismos, cuando las mismas se celebren o se prolonguen fuera de las horas de servicio.

Artículo 2°. Ningún funcionario ni empleado de Institución Autónoma, Interministerial o Semiautónoma, que no forme parte de las Juntas Directivas, Juntas Asesoras, Comisiones y demás organismos similares de la Institución a la que sirve podrá percibir dietas ni remuneración adicional a su sueldo por razón de los servicios que preste en las reuniones de tales organismos, cuando las mismas se celebren en las horas de servicio. Cuando

dichas reuniones tuvieren verificación fuera del horario normal de trabajo, los servicios que presten los funcionarios y empleados de la Institución serán remunerados como horas de trabajo extras, en forma proporcional al sueldo que devenguen."

Los instrumentos arriba mencionados nos obligan a adentrarnos en el análisis de los mismos con el propósito de poder emitir una opinión sobre el punto consultado.

Veamos:

En primer lugar, analicemos lo que establece la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social con relación a las dietas.

El artículo 18 del Decreto Ley N°14 de 1954, modificado por la Ley N°30 de 1991, establece:

"...cada miembro de la Junta Directiva recibirá como dieta la suma de treinta balboas (B/30.00) por cada reunión de Junta Directiva a que asista y veinte balboas (B/.20.00) por cada reunión de comisión".

Salta a la vista que la única condición para el pago de estos emolumentos es pertenecer o ser miembro de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social. Es decir, que el derecho del miembro de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social a recibir el pago de la dieta no está sujeto a ninguna condición.

El contenido de este artículo no discrimina en cuanto al derecho del miembro a pertenecer a dicho ente colegiado por razón del cargo que ostente en ese momento. Ejemplo: el titular del Ministerio de Salud es miembro de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social por razón del cargo que ejerce.

Esta Ley Orgánica no regula el pago de las dietas a los miembros de la Junta Directiva cuando éstos ostenten el cargo de funcionarios públicos, es decir, que la situación que contempla es de carácter general.

No obstante, existen disposiciones legales muy específicas que regulan el pago de dietas u otros emolumentos a aquellos servidores públicos que, por razón de su cargo, formen parte o participen de reuniones de Juntas Directivas de entidades autónomas o semiautónomas, Juntas Asesoras y demás organismos similares, como lo es la Ley N°26 de 20 de diciembre de 1965, modificada por el Decreto de Gabinete N°57 de 27 de noviembre de 1968 (con valor de Ley), que de manera especial regula el pago de dietas a los servidores públicos que formen parte y participen en las sesiones de Junta Directiva.

Esta Ley en comento contempla dos (2) situaciones en particular:

El artículo 1° establece que los funcionarios públicos que por razón de sus cargos formen parte de las Juntas Directivas, Juntas Asesoras, Comisiones y demás organismos similares, sólo podrán recibir dietas por asistencia a las sesiones de dichos organismos cuando éstas se celebren o se prolonguen fuera de las horas laborables.

Consecuentemente, ningún funcionario público de esta categoría puede cobrar dietas por asistencia a sesiones de Juntas Directivas si las mismas se celebran dentro de su horario de labores. Ello es entendible por el principio constitucional de que "los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales que determine la Ley, ni desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo." En estas circunstancias, el funcionario público aludido utiliza en tales reuniones el tiempo que el Estado le está remunerando dentro de su horario de trabajo.

Es oportuna la ocasión para recordar que dieta no es más que el estipendio que se concede a determinados funcionarios por el ejercicio de sus funciones.

El artículo 2° de la Ley N°26 de 1965, modificada por el Decreto de Gabinete N°57 de 1968, también regula las situaciones que se presentan cuando los funcionarios públicos sin ser miembros de la Junta Directiva asisten a sus sesiones por razón de sus funciones. Señala este artículo que tales funcionarios sólo tendrán derecho al pago de horas extras de trabajo, en proporción al salario que devengan, cuando las reuniones se verifiquen fuera del horario regular de trabajo.

La interrogante que surge de estas anotaciones anteriores es la siguiente: ¿Son aplicables estas normas legales a la Caja de Seguro Social?

Nosotros creemos, salvo mejor criterio en contrario, que si son aplicables, tal como lo intentaremos demostrar a renglón seguido.

Veamos:

La disposición contenida en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social es genérica en cuanto al derecho de los miembros de la Junta Directiva de dicha entidad a recibir un pago denominado dieta por sus participaciones. Tal como lo apreciáramos en párrafos anteriores, esta norma no distingue entre los miembros de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social a recibir tales dietas, independientemente de la razón por la cual cada uno pertenezca a dicha entidad.

No obstante, es necesario anotar que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social está compuesta, entre otros, por personas que en forma automática han sido incorporadas a ésta por razón del ejercicio de un cargo público. Ejemplo: el Ministro de Salud y el Ministro de Economía y Finanzas. Además, forma parte de dicho organismo el representante de los servidores públicos nombrado por el Organismo Ejecutivo.

En nuestra humilde opinión, la disposición contenida en la Ley 26, ya anotada, y su reforma posterior, es aplicable a todos los funcionarios públicos que se sitúen en las circunstancias y condiciones comentadas, y no es obligante para el Estado panameño el reproducir sus

disposiciones en normas sancionadas posteriormente, como lo es el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, reformado por la Ley 30 de 1991, ya que la aplicabilidad de la misma es por razón de la pertenencia a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social por razón de la calidad de ser un funcionario público.

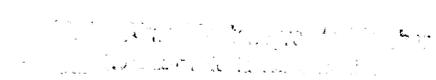
En nuestra opinión, esta es una Ley que de manera supletoria rige para la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, toda vez que la Ley Orgánica en ninguno de sus artículos regula las situaciones o circunstancias en que procede el pago de las dietas a los funcionarios públicos que forman parte de la Junta Directiva de dicha entidad.

De igual forma es importante recordar el contenido del artículo 14 del Código Civil, referente a las reglas que deben seguirse en cuanto a la aplicación de las leyes, el cual señala en su numeral 1 que "...La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general."

Por tanto, según la disposición especial en comentario, le es prohibido a los funcionarios públicos la percepción de dietas por asistir a sesiones de Juntas Directivas, Comisiones, Juntas Asesoras y demás organismos similares en instituciones autónomas o semiautónomas, de las que forman parte por razón de su cargo, o cuando sean funcionarios de tales entidades descentralizadas, cuando éstas se celebren dentro del horario regular de trabajo.

Esperando que nuestra opinión sirva para esclarecer las inquietudes que le motivaron a presentar tan interesante consulta.

De usted, atentamente,


Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/12/hf.