

Panamá, 3 de julio de 2000.

Profesor

JUAN A. JOVANÉ

Director General de la Caja de Seguro Social.

E. S. D.

Señor Director General:

Por este medio doy respuesta a la interesante consulta que me formuló mediante Nota No.D.G.155-00 fechada 31 de mayo de 2000, recibida en este Despacho el 8 de junio del mismo año, en la cual me solicita criterio respecto a la siguiente situación:

“¿ Las licencias con sueldo que se otorga a los funcionarios de la Caja de Seguro Social para su perfeccionamiento o capacitación, que resulten necesarias en el cumplimiento de los fines y propósitos de la Institución deben ser sometidos al proceso que señala la Ley 31 de 02 de septiembre de 1977 o es una facultad exclusiva del Director General de esta Institución de acuerdo a lo normado en la Ley Orgánica?

Este Despacho, tradicionalmente, se ha caracterizado por exteriorizar criterios objetivos totalmente ajustados a las normas jurídicas vigentes, en esta ocasión la situación planteada resulta sumamente interesante y compleja, por cuanto las opiniones externadas en torno a ella tienen lógica y fundamento jurídico que

las sustentan, sin embargo como debe prevalecer una sobre la otra, examinemos las normas relacionadas con la temática expuesta.

Tal como se desprende de la Consulta elevada la temática expuesta y sometida a análisis son las licencias con sueldo para estudios a funcionarios de la Caja de Seguro Social.

El Decreto-Ley No.14 de 27 de agosto de 1954, "Por el cual se modifica la Ley 134 de 27 de abril de 1943, Orgánica de la Caja de Seguro Social, modificada por la Ley No.30 de 26 de diciembre de 1991"¹, crea esta entidad como institución de derecho público, autónoma en lo administrativo, funcional económico y financiero, con personería jurídica, patrimonio propio, con derecho a administrarlo y fondos separados e independientes del gobierno central.

El artículo 10 del citado Decreto-Ley 14, establece los órganos superiores de esta institución, así:

Órganos Superiores de la Caja.

"ARTÍCULO 10. Los órganos superiores de la Caja de Seguro Social son:

- a) La Junta Directiva, órgano de deliberación y decisión;
- b) El Director General, órgano de administración y ejecución, quien será su representante legal; y,
- c) Consejo Técnico, órgano consultivo de la Dirección General y de la Junta Directiva. *(Lo subrayado es de este Despacho)*

El artículo 17 del instrumento jurídico en mención enumera las facultades de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social y de ellas, resulta pertinente citar las atribuciones señaladas en los literales b) y n), a saber:

¹ Gaceta Oficial No.21.943 de 31 de diciembre de 1991.

Facultades de la Junta Directiva.

"ARTÍCULO 17. Son facultades de la Junta Directiva:

- a) ...
- b) Dictar y reformar los reglamentos y los acuerdos de carácter normativo.
...
- n) Conceder becas y auxilios para realizar estudios de acuerdo con el reglamento. (Ver, Reglamento de becas, auxilios y licencias aprobado por la Junta Directiva). *(Lo subrayado es de este Despacho)*.

De los literales b) y n) del precepto aludido, puede inferirse con toda claridad, que la Junta Directiva de la precitada institución de seguridad social está legalmente facultada para expedir reglamentos en desarrollo de su Ley Orgánica y de cualquier otra disposición legal respecto de la cual haya sido autorizada. El literal n) faculta a dicho organismo para reglamentar específicamente lo relativo a la concesión de becas y auxilios para realizar estudios de acuerdo con el Reglamento que al efecto se dicte.

Así, pues, en desarrollo del literal n) ibídem, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social expidió el Reglamento de Becas, Auxilios y Licencias, de 6 de febrero de 1963. Es pertinente indicar, que el artículo 1 de este cuerpo legal autoriza a la Junta Directiva para "conceder becas, licencias con sueldo o auxilio para la realización, terminación o ampliación de estudios profesionales o para recibir adiestramiento en el país o en el extranjero, siempre que tales estudios sean de verdadera necesidad para la institución y tienda a reportar una positiva y evidente mejora de los servicios que ésta presta a los asegurados". Del mismo modo, el literal b) del artículo 5, al establecer las distintas clases de licencias (con sueldo, con sueldo reducido y sin sueldo), preceptúa que éstas las concederá "el Director General, al tenor de las disposiciones de la Ley, dentro de las limitaciones de tales preceptos y en cuanto al monto de las erogaciones; y por la Junta Directiva cuando, por la naturaleza de las mismas, entrañen gastos que son de su competencia."

El Reglamento de Becas, Auxilios y Licencias también establece los requisitos y condiciones bajo los cuales se conceden las licencias con sueldo (Cfr. Artículos 3, 4 y 5); faculta a la Junta Directiva para vigilar el uso que se haga de dichas licencias, al igual que para cancelarlas o negar sus prórrogas, cuando se incurra en algunas de las causales indicadas en el artículo 6; regula lo relativo a las licencias con sueldo para la asistencia a congresos, seminarios, cursillos y similares (artículos 11 al 14); establece disposiciones especiales sobre licencias con sueldo aplicables al cuerpo médico (artículos 15 al 29).

Con relación al mismo tema, el artículo 60 del Reglamento Interno de la Caja de Seguro Social, de 9 de febrero de 1998, faculta al Director General de esta entidad para "otorgar licencias con sueldo a favor de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social para realizar estudios de perfeccionamiento profesional, en aquellas carreras donde dicho perfeccionamiento y capacitación resulten necesarios para el cumplimiento de los fines y propósitos de la Institución; de acuerdo a las reglamentaciones vigentes y la política de becas aprobadas por la Junta Directiva. En lo relacionado con esta materia, la Caja de Seguro Social **se regirá por su Reglamento de Becas, Auxilios y Licencias.**"

Frente a las disposiciones legales y reglamentarias a las cuales se ha hecho referencia, contenidas tanto en la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, como en los Reglamentos dictados por su Junta Directiva, el Consejo Nacional de Legislación por su parte, expidió la Ley N° 31 de 2 de septiembre de 1977, cuyo artículo 1 crea y reglamenta el "Programa Especial para el Perfeccionamiento de los Servidores Públicos y se faculta al Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU) para dirigirlo".

Según el párrafo segundo del precepto aludido, el objetivo del Programa Especial de Perfeccionamiento "es el de elevar el nivel de conocimientos técnicos de los servidores públicos en las áreas

prioritarias que demanda el desarrollo del país". Asimismo, el artículo 2, crea una Comisión Intergubernamental encargada de atender todos los aspectos concernientes a la selección de los beneficiarios del Programa Especial y de recomendar o negar la concesión de las licencias con sueldo completo al aspirante que desea perfeccionarse; el artículo 3 indica qué funcionarios integran la Comisión Intergubernamental; el artículo 4 enumera los requisitos que deben llenar los funcionarios aspirantes a ser beneficiados con una licencia con sueldo; los artículos 5 y 6 señalan algunas obligaciones que éstos deben cumplir; el artículo 7 faculta al IFARHU para realizar el seguimiento académico de todos los beneficiarios del Programa y los artículos 8 y 9 establecen las obligaciones que adquiere el beneficiario, una vez concluye sus estudios.

SOLUCIÓN N° 1

Como puede apreciarse, la Caja de Seguro Social, al igual que el Organo Ejecutivo (a través de la Comisión Intergubernamental y del IFARHU), administran y manejan programas de perfeccionamiento profesional de los servidores públicos que laboran tanto para aquella entidad de seguridad social como para el resto de los Ministerios y dependencias públicas, respectivamente. En el primer caso, como se ha visto, la reglamentación de las **licencias** (entre ellas, licencias con sueldo) (y además, becas y auxilios) para realizar, terminar o ampliar estudios profesionales o recibir adiestramiento, está contenida en el **"Reglamento de Becas, Auxilios y Licencias de la Caja de Seguro Social"**; mientras que en el segundo, el **"Programa Especial de Perfeccionamiento de los Servidores Públicos"**, que también permite a los aspirantes obtener licencias con sueldo, está reglamentado por la Ley N° 31 de 2 de septiembre de 1977.

De lo anterior se desprende, entonces, que las materias reguladas en ambos cuerpos jurídicos poseen una misma naturaleza, pues, aunque con sustanciales diferencias, las dos reglamentan lo relativo a las licencias con sueldo para el perfeccionamiento profesional de los servidores públicos. Siendo ello así, resulta lógico

y jurídico concluir que a los funcionarios de la Caja de Seguro Social debe aplicárseles el **"Reglamento de Becas, Auxilios y Licencias"**, por ser éste el cuerpo normativo dictado para reglamentar de forma específica, el otorgamiento de tales licencias a esta categoría especial o particular de funcionarios públicos, dado la naturaleza de la institución.

Tal razonamiento encuentra sustento jurídico en la regla de aplicación de las Leyes y disposiciones reglamentarias contenida en la parte final del numeral 2 del artículo 14 del Código Civil, que preceptúa lo siguiente:

"Artículo 14. Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las siguientes reglas:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.
2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la consignada en el artículo posterior; **y si estuviere en diversos Códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate.**"

SOLUCIÓN N° 2

En el primer caso, nos encontramos ante disposiciones especiales dictadas por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, con arreglo a facultades expresas otorgadas por la su Ley Orgánica

(artículos 17, literales b y n), por lo que resultan aplicables de forma exclusiva a los funcionarios de dicha Institución; en el segundo, estamos frente a normas generales, dado que el mismo contiene preceptos reguladores de un "Programa Especial de Perfeccionamiento Profesional", que no es aplicable a funcionarios públicos de una entidad en particular, sino que, por el contrario, alcanza a todos los Servidores Públicos de los distintos Ministerios y dependencias del Estado, tal como se advierte con la lectura de los artículos 1 y 13 de la Ley N° 31 de 1977, antes citada.

Desde esta óptica, no parece lógico ni jurídico que las disposiciones de la Ley N° 31 de 1977, que es una Ley de carácter general, se aplique a los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, cuya Ley Orgánica, como se ha explicado, facultó a la Junta Directiva no sólo para expedir reglamentos en general, sino también, para reglamentar de forma específica lo relativo a la concesión de **"becas y auxilios para realizar estudios"**. Siendo ello así, resulta pertinente concluir que a los funcionarios de la Caja de Seguro Social debe aplicárseles el **"Reglamento de Becas, Auxilios y Licencias"**, por ser éste el cuerpo normativo dictado para reglamentar de forma específica y concreta, el otorgamiento de licencias con sueldo a esta categoría especial o particular de funcionarios públicos, con fundamento en las normas antes enunciadas.

Sobre este tópico podemos señalar, que a nivel de la Universidad de Panamá que es una entidad autónoma que al igual que la Caja de Seguro Social tiene su creación de carácter constitucional, existen reglamentos de becas y licencias con sueldo por estudios, para los administrativos y los docentes, los cuales se aplican con prelación sobre la Ley 31 de 1977, ya que las autoridades superiores de nuestra primera Casa de estudios con la facultad legal que les ha otorgado la Ley, han dictado los mencionados reglamentos.

Luego de lo expuesto reiteramos nuestro criterio de que el Reglamento de Becas, Auxilios y Licencias de la Caja de Seguro

Social, es el aplicable preferentemente para los funcionarios que laboran en esa entidad de seguridad social.

Esperando haberle orientado satisfactoriamente en su solicitud, me suscribo de Usted,

Atentamente,

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

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.