

Panamá, 5 de diciembre de 2000.

Profesor

**RAFAEL MEDINA**

Presidente de la Junta Directiva

Caja de Seguro Social

E. S. D.

Estimado Señor:

Damos respuesta a su Nota N°.107-00 AL-J.D., fechada el 26 de octubre del presente año y recibida en este Despacho el 31 del mismo mes, mediante la cual solicita nuestra opinión sobre las siguientes interrogantes:

“1. ¿Pueden los miembros de la Junta Directiva que son servidores públicos, como es el caso de los Ministros de Salud y Economía y Finanzas cobrar dietas por su asistencia a las sesiones de Junta Directiva, considerando que integran dicho organismo por el cargo que ostentan?

2. ¿Cuál será la situación respecto del pago de dietas por su asistencia a reuniones, de aquellos miembros de la Junta Directiva que siendo servidores públicos representan a organizaciones de servidores públicos, como es el caso particular del Representante de los Profesionales de la Salud y también el Representante de la Federación Nacional de Servidores Públicos.

3. ¿Tienen derecho a percibir dietas los miembros de la Junta Directiva que hayan sido escogidos a través de ternas presentadas al Organismo Ejecutivo, y sean servidores públicos como los casos de los Representantes de FENASEP y los Gremios Médicos?

Para emitir una opinión sobre el tema, consideramos necesario transcribir 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."

La preocupación que hoy les ocupa, referente a si es viable jurídicamente el pago de dietas a los servidores públicos que por razón de su cargo o en representación de sus gremios asisten a las reuniones de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, de conformidad con lo normado en la Ley N°26 de 20 de diciembre de 1965, modificada por el Decreto de Gabinete N°57 de 27 de noviembre de 1968, ya ha sido objeto de análisis por este Despacho.

Para un mejor análisis del asunto planteado nos permitimos transcribir el contenido pertinente de la Ley 26 de 1965, modificada por el Decreto de Gabinete N°57 de 1968, que dice así:

“Artículo 1º. 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 2º. 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 jurídicos aquí 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”.

Como ya lo hemos indicado en otros dictámenes, los entes colegiados (Juntas Directivas), son creados y regidos de acuerdo con la Ley que los instituye como tales y las normas reglamentarias que dicten para su funcionamiento.

En cuanto al artículo 18 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, salta a la vista que la única condición para el pago de la dieta 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 para recibir el pago de la dieta no está sujeto a ninguna condición.

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, ya que dentro de las funciones adscritas a su cargo se encuentra, precisamente, el participar por disposición legal en las Juntas Directivas. Por tanto, cuando asiste a alguna de las reuniones de Junta Directiva, está precisamente cumpliendo con una de sus funciones, de allí que el legislador ha dispuesto que dicho tiempo no puede ser remunerado adicionalmente con el pago de dieta.

Es oportuna la ocasión para recordar que dieta no es más que el estipendio que se concede a determinadas personas que colaboran con el Estado en el ejercicio de una función pública.

El artículo 2º 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, que si son aplicables por las razones que seguidamente exponemos:

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 apreciamos 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.

A nuestro juicio 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 en función del cargo que ostenta en ese momento.

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 comento, 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.

En cuanto a su segunda interrogante, respecto al pago de las dietas de aquellos miembros de la Junta Directiva que siendo servidores públicos, representan a sus gremios, como lo son el representante de los servidores públicos y el representante de los profesionales de la salud, nos permitimos señalar lo siguiente:

Tal como lo hemos indicado, la Ley Orgánica del Seguro Social para el pago de las dietas a sus miembros, sólo exige de éstos la condición de "miembro" de dicho ente, entendiéndose ésta como la ley primaria en cuanto a su aplicación. No obstante, la Ley N°26 de 1965, modificada por el Decreto de Gabinete N°57 de 1969, es una Ley General, que específicamente regula el pago de las dietas de aquellos funcionarios que por razón de su cargo forman parte de las Juntas Directivas.

Empero, esta Ley de carácter general, no dice nada respecto de aquellos miembros de Juntas Directivas que representando a sus gremios coincide en ellos la calidad de servidores públicos. Por tanto, a nuestro juicio, esta norma no le es aplicable a estos servidores públicos, siendo únicamente aplicable el contenido del artículo 18 de la Ley Orgánica del Seguro Social, es decir, el pago de la dieta por participar en las reuniones de la Junta Directiva de la Institución, aún cuando las mismas coincidan con su horario laboral.

Como bien lo señala el jurista Libardo Rodríguez R., "... 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...**"<sup>1</sup>(negritas nuestras)

Hay que entender que la participación de los miembros en estas circunstancias se da primeramente por decisión del gremio al cual pertenece y cuyos intereses representa dentro del ente colegiado. Ello, indistintamente, que formalmente lo nombra el Organo Ejecutivo; sin embargo, la representatividad es del gremio al cual pertenecen.

---

<sup>1</sup> Derecho Administrativo General y Colombiano. Duodécima Edición. Editorial Temis, S.A. Santa Fe de Bogotá-Colombia. 2000. Pág. 176.

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

De usted, atentamente,

Original: *[Faint signature]*  
Firmado: *[Faint signature]*

**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/12/hf.