

C-No.316

Panamá, 28 de diciembre de 2001.

Doctor

**EVARISTO IVÁN GONZÁLEZ**

Director Médico Regional de Salud

Ministerio de Salud de la Provincia de Chiriquí.

David, Provincia de Chiriquí.

Señor Director:

A través de la presente, damos respuesta a su nota DMP-MINSA-CH-581-01, fechada 12 de diciembre de 2001, recibida en este despacho el día 13 del mismo mes y año, en la que solicita absolvamos la siguiente consulta:

“La solicitud estriba en que tanto, la Ley 9 de 1994 como el Reglamento Interno del Ministerio de Salud (Resolución Administrativa N°.026/REC/HUM/DAL de 19 de marzo de 2001, regulan lo concerniente a las licencias, establece específicamente el Artículo 62 del mencionado Reglamento interno, que el servidor público tiene derecho a solicitar licencias para asumir un cargo de elección popular, pero la misma será otorgada sin sueldo.”

Luego de la conversación sostenida con el Departamento de Consultas de la Procuraduría de la Administración, en base a la Ley N°.38 de 2000 en lo que respecta a las consultas legales, se les manifestó que la licencia a la que se refiere el Artículo 9 de la Ley N°. 105 de 1973, es solamente un derecho que le asiste al principal y no, al suplente.

Es por ello, que nos solicita el criterio a seguir, respecto al caso en comento, ya que para efectos de la Contraloría General de la República, un funcionario público no puede devengar dos salarios pagados por el Estado al mismo tiempo, debido a que incurrirá en la “dualidad de salario”.

## Dictamen de la Procuraduría de la Administración

La Constitución Política, en su artículo 298, dispone 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. Con esta norma prohibitiva, se busca minimizar egresos públicos en concepto de sueldos que sólo se concentren en una sola persona; anulando la posibilidad de que en un mismo individuo concentre el ejercicio de varios cargos públicos remunerados.

No obstante, esta regla general comentada, tiene sus excepciones y es que un servidor público puede percibir dos o más sueldos del Estado, cuando así lo haya establecido una Ley, como es el caso de los Representantes de Corregimientos que han sido elegidos por votación popular, tal como se plantea en el artículo 9 de la Ley 105 de 1973.

En efecto, la Ley No.105 de 8 de octubre de 1973, “Por la cual se desarrollan los artículos 224 y 225 de la Constitución Política de la República y se organizan las Juntas Comunales y señalan sus funciones” (G. O. No.17.458 de 24 de octubre de 1973) reformada mediante Ley No.53 de 12 de diciembre de 1984, que regula los beneficios y prestaciones a los cuales tiene derecho un Representante de Corregimiento, en su artículo 9, dispone en relación a las licencias con sueldo, lo que a continuación transcribimos:

“ARTÍCULO 9. Durante el término de los cinco (5) años para el cual fueron electos, los Representantes de Corregimientos que laboren en entidades del Estado gozarán de Licencia con sueldo. El tiempo de licencia será reconocido para efectos de jubilación, sobresueldos, vacaciones, aumentos de salario, décimo tercer mes y cualquier otro derecho de prestación que tengan los Servidores Públicos”.

El precepto copiado es claro, al otorgarle al Representante de Corregimiento ciertos beneficios que describe expresamente la norma. Es indudable, que esta licencia con sueldo es un derecho adquirido legalmente al ser elegido por votación popular, y ser proclamado por el Tribunal Electoral como Representante de Corregimiento, y al mismo tiempo estar ocupando un cargo como funcionario público de cualquier institución pública del Estado. Pero, este beneficio es concedido única y exclusivamente a la figura del Representante de Corregimiento y no a otra persona. Por lo tanto, ese beneficio se le otorga al Representante del Corregimiento que esté ejerciendo su cargo, y no así, al Suplente, este último gozará de un beneficio, en los casos de que ejerza su cargo de Representante de Corregimiento, ya sea por vacaciones o por licencia temporal o absoluta y cumpla con lo señalado en la Ley 105 de 1973.

Ahora bien, en lo atinente a determinar cual es la disposición aplicable es importante señalar lo siguiente: “Si el conflicto es de interpretación o aplicación de una Ley”, es menester acudir a las reglas de hermenéutica legal que preceptúa el artículo 14 del Código Civil el cual reza así:

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

1...

2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior; *y si estuviere en diversos códigos y leyes, se preferirá la disposición del Código o Ley especial sobre la materia de que se trate*".

Se colige, de lo anterior que la Ley 105 de 1973 artículo 9, es la disposición que prevalecerá por encima de las otras disposiciones que contengan otra ley o reglamento, ya que la materia a tratar, es especial al referirse a las licencias con sueldos de los Representantes de Corregimiento elegidos por votación popular.

Sobre la interrogante de si un Suplente puede o tiene derecho a licencia con sueldo, consideramos oportuno definir el concepto de "licencias". La licencia, es definida por el jurista OSSORIO como "Autorización o permiso. Vacación laboral. Documento donde consta la facultad de obrar con mayor o menor amplitud.". (OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias jurídicas, Políticas y Sociales, edic. 21º, Edit. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina. 1994. Pág. 575). Para el Derecho Administrativo Laboral "las licencias están caracterizadas básicamente por el desprendimiento del empleado de sus funciones habituales, sin que la interrupción rompa la relación laboral". (YOUNES MORENO, Diego. Derecho Administrativo Laboral, Función Pública, 5º edic., Edit. Temis, S.A., Santa Fé de Bogotá, Colombia. 1993, pág. 233).

En conclusión, somos de la opinión que no es viable jurídicamente, conceder licencia con sueldo a un suplente de Representante de Corregimiento, debido a que la norma le otorga este derecho únicamente al principal, excluyendo de tal beneficio al suplente. De modo que al no permitirlo la ley, no puede autorizarlo un funcionario público, ya que tal acción transgrede o vulnera el principio de legalidad de los actos administrativos, por el cual al funcionario público sólo le es permitido hacer aquello que la ley faculta, pues, cualquier acción contraria puede considerarse como extralimitación de funciones o abuso de las mismas. Salvo en aquellos casos en que por vacaciones, licencias o separación del cargo del principal, el Suplente asuma con propiedad el cargo de Representante. Para ilustrarlo más sobre el tema, nos permitimos remitirle copia de la Circular N°DPA/001/99, emitida por este despacho, la cual versa de los derechos que tienen las personas que ocupan cargos por elección popular.

De esta manera dejo expuesta mi opinión en torno a la consulta planteada.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.