



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de abril de 2023
C-063-23

Profesor
Jorge A. Estrada Rosales
Ciudad.

Ref.: Sentido y alcance del artículo 17 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social.

Profesor Estrada:

Por este medio damos respuesta a la nota de 30 de marzo de 2023, por medio de la cual solicita la opinión de esta Procuraduría en relación con la diferencia de criterio en la interpretación del artículo 17 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social (C.S.S.) por parte del Director Ejecutivo de Recursos Humanos de esa entidad del Estado y su persona.

Este Despacho observa que su consulta se refiere a la negativa, en dos ocasiones, por parte del Director Ejecutivo Nacional de Recursos Humanos de la C.S.S. a concederle un permiso para asistir a actividades académicas en la Facultad de Administración de Empresas y Contabilidad de la Universidad de Panamá, con fundamento en que la normativa de la entidad no contempla la figura del permiso, por lo que su solicitud resultaba improcedente.

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 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, 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 actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, **como lo son las notas ICyS-SdeA-165-2023 de 7 de febrero de 2023 e ICyS-SdeA-275-2023 de 10 de marzo de 2023 proferidas por el Director Ejecutivo de Recursos Humanos de la C.S.S.**, 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.

No obstante, a continuación brindaremos una respuesta orientativa en cuanto a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes sobre la materia objeto de consulta, **no así sobre las actuaciones administrativas referidas**, frente a las cuales, de considerar que le ha sido vulnerado algún derecho, deberá interponer los recursos pertinentes ante las autoridades competentes.

I. Consideraciones Preliminares

De manera inicial, consideramos importante destacar que las normas de interpretación y aplicación de la Ley se encuentran claramente establecidas en el Capítulo III del Título Preliminar del Código Civil de la República de Panamá.

Concretamente, a partir del artículo 9 del referido cuerpo legal, el cual es del tenor siguiente:

“**Artículo 9.** Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.”

De modo que, cuando de la simple lectura de la disposición de que se trate se alcance a comprender su significado y propósito, debe ser aplicada exactamente como lo señala el texto de la misma. En caso de que exista dudas sobre el significado o alcance de alguna expresión o palabra, se puede recurrir a los registros del momento en que se estableció la norma (P.e. las actas de la Asamblea Nacional) a fin de determinar lo que motivó su instauración, lo que vendría a ser el espíritu de la norma.

En el caso de las normas de carácter reglamentario, como es el caso del Reglamento Interno de Personal de la C.S.S.¹, el artículo 15 del Código Civil dispone:

“**Artículo 15.** Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes.”

Estas disposiciones se emiten en desarrollo de las leyes emitidas por la Asamblea Nacional por lo que su propósito es establecer los mecanismos mediante los cuales se implementarán las mismas, es decir que, en cualquier caso, el “espíritu” de una disposición reglamentaria siempre será el cumplimiento de lo establecido en la ley de que se trate, no pudiendo rebasar de ningún modo la letra o, aquí sí, el espíritu de la misma².

En relación con lo anterior, este Despacho considera que el sentido de las disposiciones citadas en su consulta es claro y por ende no hay lugar a interpretaciones distintas a las que se desprenden de la simple lectura de las mismas.

II. Reglamento Interno de Personal de la C.S.S.

El artículo 47, sobre el Sistema de Administración de Recursos Humanos, de la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005 “*Que reforma la Ley Orgánica de la Caja De Seguro Social y dicta otras disposiciones*”, establece que “*El Director General de la Caja de Seguro Social presentará a la Junta Directiva para su aprobación, el Manual de Clasificación de Puestos, el Reglamento*

¹ El numeral 2 del artículo 32 de la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005, orgánica de la entidad, señala que una de las funciones de la Junta Directiva es “*Dictar y reformar, por medio de resoluciones, los reglamentos de la Caja de Seguro Social.*”

² Cfr. Numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política.

Interno de Personal, el Manual de Evaluación del Desempeño y las Escalas Salariales aplicables a los servidores públicos que prestan servicios en la Institución.” (Resalta el Despacho)

Mediante Resolución N° 35,888-2004-JD de 15 de junio de 2004 ³ la Junta Directiva de la C.S.S. estableció el Reglamento Interno de Personal institucional.

El Capítulo II del Título I de dicho reglamento, se refiere a la Asistencia y Puntualidad. Los artículos 17 y 18 del título referido, establecen la posibilidad de que un servidor público de la C.S.S. se ausente de su trabajo ante el requerimiento del Órgano Judicial, el Ministerio Público u otro ente gubernamental, para realizar alguna diligencia o en calidad de testigo o perito. Veamos:

“**ARTICULO 17:** El servidor público de la Caja de Seguro Social, requerido a comparecer a cualquier dependencia del Órgano Judicial, Ministerio Público, o ente gubernamental, se le concederá permiso por el tiempo que estuviere ausente de su trabajo en tales gestiones, con derecho a sueldo, siempre que dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la terminación de la respectiva diligencia, presente la certificación que compruebe su asistencia.”

“**ARTICULO 18:** El servidor público de la Caja de Seguro Social, requerido a comparecer como testigo o perito en su calidad de servidor público a cualquier dependencia del Órgano Judicial, del Ministerio Público, o ente gubernamental, se le concederá permiso por el tiempo que estuviere ausente de su trabajo en tales gestiones, con derecho a sueldo, siempre que a la terminación de la respectiva diligencia presente la certificación que compruebe su asistencia.”

De los artículos citados se colige lo siguiente:

- El servidor público de la C.S.S. debe ser **requerido⁴ a comparecer** por el Órgano Judicial, el Ministerio Público u otro ente gubernamental, es decir, debe existir una citación previa de alguna institución para que el funcionario se presente en una fecha y hora determinadas.
- La citación debe entregarse a la C.S.S. antes de la fecha de la diligencia⁵, de lo contrario sería extemporánea.
- La citación es de carácter obligatorio, por lo que la participación en la diligencia no podría ser de carácter optativo o voluntario.
- El servidor público puede ser requerido para actuar como perito, testigo o en alguna otra diligencia, sin que se especifique alguna característica adicional a que sea una diligencia de carácter público u oficial.
- El permiso se concederá por el tiempo que dure la actividad de que se trate. Es decir, frente a la citación, es obligatorio conceder el permiso según los parámetros indicados en la misma.
- Dicho permiso es de carácter remunerado sujeto a que el funcionario presente una certificación de la autoridad correspondiente, por medio de la cual se haga constar la asistencia del mismo a realizar la actividad para la que fue requerido.

³ Ver Gaceta Oficial N° 25,106.

⁴ De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, versión en internet, ‘requerir’ significa “*Intimar, avisar o hacer saber algo con autoridad pública.*” <https://dle.rae.es/requerir?m=form>

⁵ *Ibidem.* ‘Diligencia’: “*Trámite de un asunto administrativo, y constancia escrita de haberlo efectuado.*” <https://dle.rae.es/diligencia?m=form>

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



RGM/jfm

C-052-23