

, 20 de abril de 1969.

Presidencia  
Lic. Roderic A. Pitty V.  
Jefe de la Presidencia.  
S. D.

Señor Ministro:

Doy contestación a su atenta Nota N2036-89 RAPE de 27 de marzo último, en la que se sirvió formularme consulta en relación a medidas adoptadas por el señor Ministro de Salud, Sr. Francisco Sánchez Cárdenas.

Los dos puntos objeto de dicha consulta son los que a continuación pasamos a analizar:

1º Si el señor Ministro de Salud "puede distribuir los negocios y asuntos del Ministerio en distintos funcionarios?"

Sobre este extremo el Lic. Rogelio A. Fábrega E., Asesor Legal de la Presidencia, opina:

"Estimo que el Ministerio incurre en una apreciación inexacta de sus facultades de distribuir en el Ministerio, las funciones que éste debe cumplir en determinados servidores públicos del mismo. Ello, a mi juicio, es función de la ley y no determinación libre de un servidor público. Tanto bajo el imperio de la Constitución de 1946 y del Estatuto Provisional del Gobierno Revolucionario de 1958, como en la Constitución Política de 1972 en versión original y como se encuentra vigente en la actualidad, la distribución de los asuntos dentro de un Ministerio constituirían y constituyen reserva legal, lo que indica que sólo la ley, entendida ésta como acto del Órgano Legislativo, o sea ley en sentido formal tiene esa función, por lo que un acto normativo o de otro orden de inferior jerarquía

normativa contrario al principio arriba indicado sería, a mi juicio, violatorio del ordenamiento constitucional."

- o - o -

A mi juicio, para orientar una opinión sobre el aspecto consultado, es preciso partir de lo establecido en algunas normas constitucionales y legales, a saber:

A.- Artículo 139:

"Los Ministros de Estado son los Jefes de sus respectivos ramos y participan con el Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con esta Constitución y la Ley."

- o - o -

B.- Artículo 153, numeral 12:

"La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las Leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

.....

12. Determinar, a propuesta del Organó Ejecutivo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas.

....."

- o - o -

C.- Artículo 179, numeral 14:

"Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

.....

14. Reglamentar las Leyes que lo requie  
ran para su mejor cumplimiento, sin  
apartarse en ningún caso de su texto  
ni de su espíritu."

- o - o -

D.- El inciso primero del artículo 297:

"Los deberes y derechos de los servidores  
públicos, así como los principios para  
los nombramientos, ascensos, suspensiones,  
traslados, destituciones, cesantía y  
jubilaciones serán determinados por  
la Ley.

....."

- o - o -

E.- Artículo 301:

"Las dependencias oficiales funcionarán  
a base de un Manual de Procedimientos  
y otro de Clasificación de Puestos."

- o - o -

Según las normas señaladas, los Ministros de Estado son los jefes de sus respectivos ramos y actúan con el Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, ceñidos a la Constitución y a la ley; corresponde a la ley fijar la estructura de la administración nacional y distribuir entre sus dependencias los asuntos de su competencia; igualmente, corresponde a la ley determinar los deberes de los servidores públicos; pero corresponde al Ejecutivo reglamentar las leyes que evidencien deficiencias o lagunas, a efecto de propiciar su adecuada aplicación; y las dependencias oficiales "funcionarán a base de un Manual de Procedimientos y otro de Clasificación de Puestos".

Por tanto, es un principio general establecido en la Carta Política que los deberes de los servidores públicos deben estar señalados en la ley y, en el evento de que ella guarde silencio, entonces debería superarse esa laguna a través de reglamentos, en conformidad con lo establecido en el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, que deben tomar en cuenta la clasificación de puestos señalada en el artículo 301 de la misma.

A su vez, el artículo 756 del Código Administrativo establece una norma general sobre el tema, así:

"A los empleados nacionales no se les

puede imponer deberes sino por leyes, por reglamentos del Poder Ejecutivo y por órdenes de sus respectivos superiores.

A los empleados municipales se les puede imponer deberes por leyes, acuerdos, reglamentos del Alcalde y órdenes superiores."

- o - o -

Como surge claramente de su texto, la norma reproducida señala como fuentes de las obligaciones de los servidores públicos de carácter nacional a la ley, los reglamentos del Ejecutivo y las órdenes superiores, que están contempladas igualmente en el artículo 757 del mismo Código a propósito del orden de prioridad de las disposiciones contradictorias.

A este efecto, el artículo 39 del Decreto de Gabinete 1 de 1969, Orgánico del Ministerio de Salud, en su literal a) e inciso final, dispone:

"Artículo 39: La estructura organizativa del Ministerio de Salud será la que se indica:

- a) El nivel Ministerial, como organismo político-administrativo superior, encargado de la determinación y ejecución de la política de salud en el País por medio de la planificación de las acciones, y la coordinación y orientación de todas las entidades del Sector;

.....  
.....

El Estatuto Orgánico de Salud complementario del presente Decreto fijará en forma taxativa las Instituciones, Organismos y/o unidades que integran cada nivel y las funciones y responsabilidades que en cada caso les competen."

- o - o -

Como queda claramente establecida en esta norma especial, corresponde al Estatuto Orgánico de Salud "fijar en forma taxativa las Instituciones, organismos y las funciones y responsabilidades que en cada caso les competen", lo que viene a dar cumplimiento a las normas constitucionales mencionadas inicialmente.

Sin embargo, el artículo 62, literal a), del referido Decreto de Gabinete contiene igualmente una norma importante sobre la materia:

"Artículo 62; El Ministerio de Salud se constituirá como sigue:  
a) El Gabinete del Ministro, integrado por la Secretaria Privada, El Viceministro y la Comisión de Asesoría Técnica, ésta última compuesta por los Asesores Técnicos que el Ministro estime conveniente convocar para facilitar su gestión. Esta unidad será de carácter facultativo no formará parte de la estructura permanente del Ministerio ni tendrá jerarquía funcional. Dependerá directamente del Ministro y desarrollará su labor conforme a las facultades que éste expresamente le delegue. El presupuesto consultará una partida especial para remunerar o compensar a los técnicos o funcionarios cuyos servicios se contraten, en los términos antedichos de acuerdo con una escala cuyo monto y graduación fijará el Estatuto Orgánico;

....."  
- o - o -

Si se observa con detenimiento esta norma legal, se verá que en forma expresa se faculta al Ministro de Salud para delegar funciones en el Gabinete del Ministro; en cambio, en los restantes numerales remite a lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Salud referente a las atribuciones de determinadas dependencias, como es el caso de la Comisión Nacional de Planificación, Secretaria Técnica, Auditoría Interna, Asesor Legal (literal c), etc.

Otro ejemplo interesante lo instituye el artículo 7 del citado Decreto de Gabinete que dispone que los organismos que integran el Ministerio "integrarán y/o coordinarán sus funciones de acuerdo con las normas técnicas que establezca el Estatuto Orgánico y las que dicta el Ministerio de Salud en lo tocante al cumplimiento de la política de salud del Gobierno en el plano nacional".

De todo lo expresado, podría concluirse en que el señor Ministro de Salud, en su calidad de jefe y responsable del Ramo está facultado para asignar funciones a los servidores públicos de ese Ministerio únicamente cuando la ley así lo autorice y, como es natural, dentro de las limitaciones que ella establece.

La segunda pregunta que usted me formula es si el Ministro de Salud "puede designar que el Vice-ministro de Salud, con carácter permanente, se desempeñe como representante en la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social".

Pienso que para dar respuesta a esta pregunta es preciso partir, en primer lugar, a lo establecido en el inciso final del artículo 297 de la Constitución que dispone:

"Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa."

- o - o -

El principio consagrado en esta norma constitucional es que la persona designada para ejercer un cargo público debe cumplir esa función personalmente, esto es, que se trata de una obligación intuitu personae, que no puede ser encomendada o delegada a otra sino cuando ello así lo autoriza la ley en texto expreso.

Esta conclusión está íntimamente vinculada al principio de legalidad que rige la actividad de los funcionarios públicos, recogido en el artículo 18 de la Carta Política, según el cual en Derecho Público sólo se puede hacer aquello que la ley autoriza. Es por ello que la figura de la delegación de funciones ha sido muy combatida en la doctrina, porque altera la esfera de competencia de los servidores públicos y complica la determinación de responsabilidades en algunos casos.

Como es de su conocimiento, el artículo 12-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social establece:

"A partir del 1º de noviembre de 1964 la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social se compondrá de los siguientes miembros: el Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, quien la presidirá....."

Parágrafo 1: Cada representante principal tendrá un suplente escogido en igual forma."

- o - o -

A su vez, el artículo 13 de la referida ley dispone:

"Cada miembro principal de la Junta

22 La segunda pregunta que usted me formula es si el señor Ministro de Salud "puede designar que el Vice-ministro de Salud, con carácter permanente, se desempeñe como representante en la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social".

Pienso que para dar respuesta a esta pregunta es preciso acudir, en primer lugar, a lo establecido en el inciso final del artículo 297 de la Constitución que dispone:

"Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa."

- o - o -

El principio consagrado en esta norma constitucional es que la persona designada para ejercer un cargo público debe cumplir esa función personalmente, esto es, que se trata de una obligación intuito personae, que no puede ser encomendada o delegada a otra sino cuando ello así lo autoriza la ley a texto expreso.

Esta conclusión está íntimamente vinculada al principio de legalidad que rige la actividad de los funcionarios públicos, recogido en el artículo 18 de la Carta Política, según el cual en Derecho Público sólo se puede hacer aquello que la ley autoriza. Es por ello que la figura de la delegación de funciones ha sido muy combatida en la doctrina, porque deforma la esfera de competencia de los servidores públicos y complica la determinación de responsabilidades en algunos casos.

Como es de su conocimiento, el artículo 13-A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social establece:

"A partir del 12 de noviembre de 1964 la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social se compondrá de los siguientes miembros: el Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, quien la presidirá.....

Parágrafo 1: Cada representante principal tendrá un suplente escogido en igual forma."

- o - o -

A su vez, el artículo 13 de la referida ley dispone:

"Cada miembro principal de la Junta

Directiva tiene un suplente que lo sustituye en sus faltas temporales o absolutas, quien debe ser nombrado en la misma forma que los principales. Los Suplentes pueden asistir a las sesiones de la Junta Directiva, pero no tendrán derecho a voz ni voto, ni a dietas, sino cuando actúen en sustitución de los principales. Es suplente del Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, el Vice-Ministro del mismo Ministerio, (\*) y del Gerente del Banco Nacional el funcionario del Banco que él designe. En ausencia del Ministro o del Vice-Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, la Junta Directiva debe ser presidida por uno de los miembros de ésta, elegido para tal fin por mayoría de votos de los presentes.

(\*) Léase Ministro y Vice-Ministro de Salud."

- o - o -

Como se desprende de las normas legales reproducidas, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social será presidida por el señor Ministro de Salud, quien será sustituido "en sus faltas temporales o absolutas" por el señor Vice-Ministro del Ramo, quien debe actuar únicamente en sustitución del principal en los supuestos indicados por la ley, cuyo texto debe ser interpretado literalmente y sus palabras deben ser entendidas "en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras", de acuerdo a lo establecido en los artículos 9 y 10 del Código Civil.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua, <sup>Española</sup> la voz "Falta" significa, entre otras acepciones: "Ausencia de una persona del sitio en que hubiera debido estar, y nota o registro en que se hace constar esa ausencia". "Temporal", según la misma fuente, significa que "dura por algún tiempo"; y "Permanente" es equivalente a permanecer, lo que se aplica fundamentalmente a los empleados públicos a efecto de su clasificación.

A este efecto, es preciso tomar en consideración los conceptos de falta absoluta y falta temporal que pueden obtenerse en los artículos 813 y 823 del Código Administrativo que disponen:

**"Artículo 813:** Toda licencia da lugar a una falta temporal que se llena con el respectivo suplente, a menos que el que concede la licencia a otro empleado tenga derecho a libre nombramiento o remoción y quiera nombrar un interino



mientras dure la licencia.

....."

- o - o -

"Artículo 823: Son faltas absolutas las que provienen de renunciaciones o excusas admitidas; de destitución o de declaratoria de vacante.

Por regla general, las faltas absolutas en empleados de elección popular se llenan por los suplentes y en los demás, por nueva elección; pero mientras esto se verifique, entrarán a funcionar los suplentes.

La falta absoluta del Presidente de la República se llena por los individuos que de acuerdo con la Constitución puedan ejercer el Poder Ejecutivo."

- o - o -

Según las normas anteriores, que tienen aplicación en las entidades autónomas, dado que son normas de carácter general para toda la Administración Pública, la falta absoluta se da cuando la persona se separa definitivamente del cargo público, como es la situación que surge por renuncia o destitución de aquélla; y, la falta temporal se da, en cambio, cuando la persona no ejerce el cargo por un período determinado, como es el caso de la licencia, suspensión y otros, que permiten reasumir con posterioridad el ejercicio del mismo.

En base a lo establecido en las normas legales mencionadas, pensamos que la recta interpretación de los artículos 12A y 13 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social sólo facultan para que el señor Vice-Ministro de Salud reemplace al titular como miembro y Presidente de la Junta Directiva de esa entidad del Estado únicamente en sus faltas temporales o absolutas, pero no de manera permanente, ya que ello no se conforma con el texto literal de dichas normas legales.

Aprovecho la oportunidad para reiterar al señor Ministro mi aprecio y consideración distinguida.

Atentamente,

OLMEDO SANJUR G.  
Procurador de la Administración.

/mder.