

Panamá, 30 de septiembre de 2002.

Licenciado

Roberto Arango Chiari

Director General del Instituto Nacional de Deportes (INDE)

E. S. D.

Señor Director General:

En cumplimiento de nuestra función otorgada constitucionalmente y en especial por la Ley 38 de 2000, de servir de asesores jurídicos de la administración pública, procedemos con mucho gusto a dar respuesta a lo consultado por usted mediante Nota N°864-2002 D.G., fechada 9 de septiembre del presente, donde solicita nuestro criterio respecto al pago de salarios por licencia con sueldo a los Alcaldes.

Resumen de los Hechos

Explica que el señor Roberto Murillo, es funcionario del INDE, desempeñando el cargo de Entrenador Deportivo, agregando que en el período de 1994-1999, el señor Murillo fue electo para Alcalde en el Distrito de Natá, por lo que éste solicitó licencia sin sueldo, la cual fue otorgada por (1) un año, mediante Resolución N°L-84-95 D.P. de 7 de junio de 1995.

Posteriormente, el señor Murillo solicita nuevamente licencia sin sueldo por el período de (4) años, desde el 16 de octubre de 1995 hasta el 31 de agosto de 1999.

En atención al artículo 9 de la Ley 25 de 1996, que adiciona el artículo 46-A, a la Ley 106 de 1973, mediante el cual se concede el derecho a la licencia con sueldo, para los Alcaldes electos que desempeñen funciones en entidades públicas; el señor Roberto Murillo ha solicitado el pago de salarios dejados de percibir desde noviembre de 1994 hasta julio de 1996.

Sobre lo anterior nos pregunta lo siguiente:

1. Hasta dónde se extienden los derechos reconocidos por la Ley 25 de 25 de enero de 1996, que en su artículo 9, adiciona el artículo 46-A a la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984.
2. Si los efectos retroactivos que reconoce la Ley 25 de 25 de enero de 1996, mediante el cual se adiciona el artículo 46-A a la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, relativo al tiempo de licencia, reconoce a los Alcaldes el derecho al pago de salario, cuando esto, no se encuentra consignado de manera específica en el artículo adicionado.
3. Cuáles son específicamente los derechos de prestación que reconoce a los Alcaldes el artículo 46-A, que se adiciona a la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984.

Antes de entrar a analizar lo consultado por usted nos permitimos hacer algunas consideraciones sobre el tema consultado.

En efecto, este despacho emitió la Circular 001/99 referente al derecho a licencias con sueldo o sin sueldo de los servidores públicos elegidos a puestos de elección popular, señalando que: "la licencia ya sea con o sin sueldo es un **derecho** del trabajador público, el cual consiste en una separación temporal del cargo, **por motivos debidamente determinados por Ley**".

La licencia, entonces constituye un derecho que tiene el servidor público, para separarse temporalmente del cargo por diversas causas, algunas de las cuales dan derecho a la percepción de sueldo y las otras no.

En cuanto a la retroactividad, la Constitución Política consagra el principio de la retroactividad en el artículo 43 que a su tenor dice:

“Artículo 43: Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así lo expresen. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aún cuando hubiese sentencia ejecutoriada”.

De igual forma, el artículo 3 del Código Civil señala que las leyes no tendrán efectos retroactivos en perjuicio de derechos adquiridos.

De los preceptos copiados, se ve con claridad que rige en nuestro sistema jurídico como regla general la no retroactividad de las normas jurídicas, no obstante para que opere debe estar consagrada expresamente en la ley, en lo cual se hace advertencia que sus efectos no deben causar perjuicios a derechos adquiridos.

En ese mismo orden, Manuel Ossorio, en el Diccionario de Ciencias Jurídicas y Políticas Sociales, se refiere a dicho término señalando lo siguiente:

“Retroactividad significa calidad de retroactivo, o sea que obra o tiene fuerza sobre el pasado. En consecuencia, será irretroactivo lo que carece de fuerza en el pasado. En términos generales, se puede afirmar que las leyes son irretroactivas, salvo muy excepcionales determinaciones expresas en contrario”.

El Diccionario de Derecho Público de Emilio Fernández Vásquez, cuando se refiere a la retroactividad, nos dirige a la irretroactividad del acto administrativo, de la cual dice lo siguiente:

“Las decisiones administrativas traducidas en actos no tienen efecto retroactivo, es decir que por lo común,

los actos administrativos no son retroactivos, salvo que la ley declare su retroactividad”.

Veamos ahora el alcance jurídico de la norma objeto de la consulta, el cual es artículo 46-A de la Ley 106 de 1973, adicionada mediante Ley 25 de 1996; dicho precepto legal señala:

"ARTÍCULO 46-A: Durante el término de los cinco (5) años para el cual fueron electos, los Alcaldes que estuvieren laborando en entidades del Estado gozarán de licencia con sueldo.

El tiempo de licencia será reconocido para los efectos de jubilación, sobresueldos, vacaciones, aumento de salarios, decimotercer mes y cualquier otro derecho de prestación que tengan los servidores públicos. La licencia con sueldo tiene carácter retroactivo únicamente para los efectos reconocidos en este párrafo, a partir del primero de septiembre de 1994."

La norma antes escrita, concede automáticamente a los Alcaldes electos, el derecho a la licencia con sueldo durante el término de cinco años, período para el cual fueron elegidos, pues, dicho derecho es en función del cargo. Así, pues, la intención del legislador de otorgar dicho beneficio, es en primer lugar, el de incentivar la participación de los ciudadanos en las elecciones de los Alcaldes y con ello la oportunidad a colaborar con el desarrollo de su Distrito, garantizando sus puestos de trabajo, con el beneficio de mantener el salario, a fin de que como autoridad del Distrito mantengan una vida decorosa.

Observamos de igual forma que el tiempo, de la licencia con sueldo se computará para efectos de jubilación, sobresueldos, vacaciones, aumento salarial y cualquier otra prestación, a partir de septiembre de 1994.

Ahora bien, la ley es clara al señalar que la licencia con sueldo tendrá efectos retroactivos solamente, para las prestaciones, indicadas en el último párrafo, entre las cuales se menciona: décimotercer mes, jubilaciones, vacaciones, sobresueldos, aumentos salariales, dejando abierta cualquier otra prestación, a partir de una fecha determinada, excluyendo con ello el pago de los salarios.

En resumen, los únicos requisitos para acceder a la licencia con sueldo son: haber sido electo Alcalde y fungir como servidor público, dicho beneficio se otorga a partir de la vigencia de la Ley 25 de 1996.

En cuanto a la interpretación de la norma consultada, debemos tener presente lo señalado en los artículos 9 y 10 del Código Civil, que disponen:

"Artículo 9. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu....

Artículo 10. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal."

Las normas reproducidas, nos señalan que cuando las disposiciones legales son claras no se debe consultar el espíritu, y ello es aplicable a la norma objeto de la consulta, la cual es a todas luces bien clara.

Los derechos reconocidos a los Alcaldes electos, por medio del artículo 46-A de la Ley 106 de 1973, cobran vigencia a partir de la promulgación de la Ley 25 de 1996, pero la retroactividad como ya se ha expresado en párrafos precedentes sólo se le aplica a las prestaciones a que atiende el párrafo segundo de la norma en comento.

En conclusión este despacho considera que el señor Roberto Murillo, no tiene derecho a la licencia con sueldo en el período comprendido de 1994-1996, ya que los efectos retroactivos son para las prestaciones consagradas taxativamente, en el último párrafo del artículo 46-A de la Ley 106 de 1973, adicionado por la Ley 25 de 1996; los cuales se refieren al reconocimiento del tiempo de licencia, para efectos de jubilación, sobresueldo, vacaciones, aumentos de salarios, décimotercer mes y cualquier otra prestación laboral.

Siendo así, sólo le corresponderá la licencia con sueldo que establece la Ley 25 de 1996, y por tanto a percibir el salario correspondiente, a partir de la vigencia de la misma; es decir desde el año 1996.

Nos permitimos adjuntarle la Circular 001/99, expedida por esta Procuraduría, que versa sobre el derecho a la licencia con sueldo de los servidores públicos elegidos por elección popular.

De esta forma esperamos haber dado respuesta a su solicitud, me suscribo de usted con respeto y consideración.

Atentamente,

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

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/21/hf.