

*Copia de Nota para  
CONOCER.*

NOTA N° 239

*República de Panamá**Panamá*, 19 de noviembre de 1993.*Procuraduría de la Administración*

8K215

Licenciado  
José Chen Barria  
Contralor General  
de la República  
E. S. D.

Señor Contralor General:

Doy respuesta a su atenta Nota N° D.C. 2676-93, fechada 13 de noviembre corriente, en la cual nos consulta aspectos relacionados con la situación como servidor público del Legislador Anel Ramirez.

Concretamente nos consulta:

"Agradeceré nos indique si existe alguna disposición legal que obligue a la Contraloría General de la República a pagar salarios a un Legislador, que toda la comunidad conoce no ha estado en ejercicio de su cargo por las razones antes expuestas."

Sobre el punto consultado usted expresa las siguientes consideraciones:

"Como es de conocimiento público, el Legislador ANEL RAMIREZ se encuentra involucrado en una acusación de narcotráfico, lo que le ha imposibilitado su asistencia al ejercicio de su cargo de Legislador, desde la fecha en que fue detenido en Tampa, Estados Unidos.

El Legislador Ramirez tampoco ha designado en propiedad a su suplente para que ejerza el cargo en su reemplazo.

2.-

La posición de la Contraloría General de la República es que ningún funcionario del Estado panameño debe cobrar salarios si no se encuentra en ejercicio real de sus funciones, tal como es el caso del Legislador Ramírez.

He ordenado la suspensión del pago del Legislador Ramírez desde la fecha en que fue detenido hasta que se reincorpore a su posición o designe a su reemplazo."

Este Despacho comparte la posición de la Contraloría General de la República, en lo atinente a la suspensión del pago de su salario al Legislador Anel Ramírez desde la fecha en que fue detenido hasta que se reincorpore a su cargo. Tal medida es la más acorde a los principios jurídicos, ya que para tener derecho al pago del salario como servidor público, es imprescindible el que la persona ejerza realmente el cargo y en el caso que nos ocupa aprecio que tal requisito no se cumple, por la sencilla razón de que el Legislador Ramírez al encontrarse detenido en los Estados Unidos de Norteamérica, no está ejerciendo el cargo de Legislador, de allí, pues, que de ningún modo tiene derecho a que se le pague el salario asignado a su posición de Legislador, por la imposibilidad material, para cumplir la función que se supone retribuida con el salario.

Este criterio encuentra su respaldo jurídico en lo preceptuado en el párrafo tercero del artículo 297 de la Constitución Política, y el cual nos señala lo siguiente:

"ARTICULO 297:

...  
...

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."

En el ámbito legal tenemos que en el artículo 2 del Decreto de Gabinete N° 36 de 10 de febrero de 1990 "por la cual se crea dentro de la Contraloría

3.-

General de la República, la Dirección de Responsabilidad patrimonial y se adopta su procedimiento", establece como una responsabilidad patrimonial frente al Estado, de los que tienen la categoría de servidores públicos y cobren el respectivo salario o emolumentos sin haber prestado los servicios. Dicha norma en lo pertinente dispone:

"ARTICULO 2: Corresponde a los Magistrados de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, decidir mediante resolución, previo el cumplimiento del procedimiento establecido en este Decreto de Gabinete y en el reglamento que en su desarrollo dicte el Contralor General de la República, sobre la responsabilidad patrimonial que frente al Estado le pueda corresponder a los agentes y empleados de manejo de bienes y fondos públicos por razón de su gestión; a los agentes y empleados encargados de su fiscalización; a las personas que a cualquier título o sin él, al haber tenido acceso a fondos o bienes públicos, se hubiesen aprovechado indebidamente de las mismas, en su beneficio o en beneficio de un tercero; a las personas que hayan figurado como empleados públicos y en esta condición hayan recibido salarios o emolumentos pagados con fondos públicos, sin haber prestado los servicios al Estado, cuya retribución se pretendía con los salarios o emolumentos recibidos; ..."

Cabe señalar que en Sentencia de 17 de enero de 1993, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo al referirse al derecho que tienen los servidores públicos de recibir su salario, manifestó:

En cuanto a los salarios caídos que se piden en una demanda en que ha sido destituido un funcionario público nombrado por tiempo indefinido, con estabilidad, y que luego es restituido, la Corte dijo lo siguiente: La Sala no puede acceder sin embargo a la condena en concepto de salarios caídos por no disponer la norma infringida que se

4.-

tiene derecho a los salarios dejados de percibir. La regla general es que un empleado público sólo tiene derecho a recibir salario como retribución al trabajo efectivo y salvo los casos en que la Ley disponga lo contrario."

Sobre este tópico la Procuraduría de la Administración, en la Vista N° 464 de 13 de octubre de 1993, al emitir Concepto en la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Dr. José J. Ceballos hijo, en representación de los señores Domingo Sánchez y Martha Guerra Serrano, en contra de la Resolución N° 2259 de 25 de agosto de 1993, dictada por el Ministerio de Educación.

"Es un hecho cierto y evidente que por un período ya prolongado, los servidores públicos vinculados a la docencia educativa han dejado de prestar sus servicios, y la medida que se adopta en la resolución bajo censura se enmarca en lo establecido en el Decreto N° 1 de 2 de enero de 1993, que adopta el Presupuesto Nacional, y que fija la suma destinada al pago de los salarios a los servidores públicos administrativos y docentes de todo el Ministerio de Educación, por los servicios que éstos presten, por lo cual al suspenderse unilateralmente ese servicio y dejarse de asistir al lugar de trabajo como es obligación de todo servidor público, la medida no puede considerarse una extralimitación de funciones por parte del Señor Ministro, porque es su responsabilidad como administrador de la entidad rectora de la educación nacional, velar por su funcionamiento y por la prestación del servicio por el cual el Estado paga a los servidores públicos de su ramo. Véase que la medida no entraña ninguna de las sanciones a que se refiere el recurrente, ni de las contempladas en los artículos de la Ley que él invoca, sino que se suspenden "temporalmente la entrega de los cheques a los educadores que se mantienen en paro", lo cual

5.-

ofrece alternativas a quienes deseen recibir los cheques mediante la prestación del servicio que corresponda a esos pagos, tal como ocurre con todos los demás servidores públicos."

Ahora bien, en nuestro Derecho Positivo no existe ninguna disposición jurídica que obligue a la Contraloría General de la República a pagar salarios a un Legislador que no esté ejerciendo su cargo, motivo por el cual reitero mi criterio que lo actuado por usted es lo más correcto y ajustado a derecho.

Ante la ausencia del legislador Anel Ramírez lo más viable es que alguno de sus Suplentes llene la vacante producida y por ende reciba la remuneración correspondiente, mientras cumpla la función y hasta que el principal se reintegre a su cargo.

Sobre la figura del Suplente de los Legisladores, tenemos que el artículo 141 de la Constitución Política, en lo medular señala:

"ARTICULO 141: La Asamblea Legislativa se compondrá de los Legisladores que resulten elegidos en cada Circuito Electoral, de conformidad con las bases siguientes:

...  
...

A cada Legislador corresponden dos suplentes, elegidos de igual modo y el mismo día que aquél, los cuales lo reemplazarán en sus faltas, según el orden de su elección.

..."

Por su parte, el artículo 150 del texto Constitucional señala:

"ARTICULO 150: Los Legisladores principales y suplentes, cuando éstos últimos estén ejerciendo el cargo, no podrán aceptar ningún empleo

6.-

público remunerado. Si lo hicieren, se producirá la vacante absoluta del cargo de Legislador principal o suplente, según sea el caso. Se exceptúan los nombramientos de Ministro, Viceministro, Director General o Gerente de entidades autónomas o semiautónomas y Agentes Diplomáticos, cuya aceptación sólo produce vacante transitoria por el tiempo en que se desempeñe el cargo. El ejercicio de los cargos de maestro o profesor en centros de educación oficial o particular es compatible con la calidad del Legislador."

En la Ley N° 49 de 4 de diciembre de 1984, reformada por la ley N° 7 de 27 de mayo de 1992 - Por la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Intero de la Asamblea Legislativa, en sus artículos 222 y 223 al referirse a la figura de los Suplentes de los Legisladores, nos dicen:

"ARTICULO 222: Todo Legislador puede solicitar licencia para separarse temporalmente de sus funciones, lo que hará por escrito ante la Secretaría General de la Asamblea Legislativa y ésta a su vez, lo comunicará a todas las Comisiones. En estos casos será reemplazado por uno de sus Suplentes y éste devengará el salario que corresponde al período en que actúa.

ARTICULO 223: El Suplente del Legislador sustituirá al Principal solamente a solicitud de licencia de éste. En estos casos, el Suplente que actúa prestará juramento ante el Pleno de la Asamblea Legislativa al encargarse de la curul por primera vez, por lo que se considerará juramentado para todas las veces posteriores en que actúe."

Ahora bien, sobre el término Suplente, tenemos que los diccionarios jurídicos nos señalan que es quien sustituye o reemplaza en un cargo público, al principal, por razón de licencia,

7.-

vacaciones o cualquier otra causa que origine la separación del cargo. Es por ello que habitualmente el Suplente carece de investidura de funcionario público y, consecuentemente, de los derechos, prerrogativas, prohibiciones y obligaciones derivadas del cargo.

FERNANDEZ VASQUEZ, Emilio sobre el término Suplencia nos dice:

"SUPLENCIA: No se confunda la delegación administrativa con suplencia, pues esta consiste en sustituir temporalmente al titular del órgano cuando se encuentra ausente o impedido. De manera, pues que el suplente o es titular del órgano aunque desempeña sus tareas; la suplencia supone un cargo vacante y como ello ocasionaría la inactividad o paralización del órgano - este no puede actuar por falta de titular, -surge la necesidad de obviar tal situación enseguida pues, la actividad de la Administración requiere continuidad."

(V. Diccionario de Derecho Público, Edit. Astren, Buenos Aires, pág. 739).

La norma constitucional, (art. 141) nos señala en forma clara que los Suplentes de los Legisladores, los reemplazarán en sus faltas, según el orden de su elección.

En el caso que nos ocupa, se ha producido la falta del Legislador, razón por la cual debe ser reemplazado en el cargo por uno de sus Suplentes.

Los artículos 222 y 223 del Reglamento Orgánico de la Asamblea Legislativa, tal como quedaron modificados por la Ley N° 7 de 1992, se refieren a la situación de las Licencias que soliciten los Legisladores, para separarse temporalmente de sus funciones, caso en el cual actuarán en su reemplazo alguno de sus Suplentes.

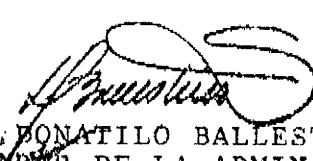
Repárese en que el artículo 223, es terminante al señalar que "El Suplente del Legislador, sustituirá al Principal solamente a solicitud de licencia de éste". Esto significa que un Suplente únicamente podrá actuar en los casos en que el Legislador así lo solicite.

8.-

Ante esta limitante, nos encontramos con ciertos vacíos legales que pueden limitar la actuación de los Suplentes, y ello es así ya que la Ley no nos dice nada sobre los casos de falta de un Legislador por causa de muerte, o de alguna enfermedad que le impida solicitar una Licencia.

Independientemente de esos aspectos, los cuales deben ser subsanados por las autoridades de la Asamblea Legislativa, considero que si un Legislador no está ejerciendo el cargo, la Contraloría General de la República, no está en la obligación de pagarle su salario ya que no existe ninguna norma que la obligue a ello. Actuar de otra manera sería contravenir lo señalado en el párrafo tercero del artículo 297 de la Constitución Política, y sentar un precedente de inmoralidad administrativa dentro del Gobierno Nacional.

Con la esperanza de haber satisfecho su solicitud, quedo de usted, atentamente.

  
LIC. DONATILO BALLESTEROS S.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

1/au/DBS

