

Panamá, 10 de noviembre de 1998.

Ingeniero

ROLANDO LUQUE B.

Director General Encargado

Lotería Nacional de Beneficencia

E. S. D.

Señor Director Encargado:

Dando cumplimiento a las facultades que nos confiere la Ley, como consejeros jurídicos de los funcionarios públicos administrativos, tenemos a bien dar formal respuesta a la consulta elevada a través de Nota No.98 (123-01)415 fechada 30 de septiembre de 1998. Dicha consulta versa sobre la viabilidad o no del pago de cierta suma de dinero a dos exfuncionarios de la Lotería Nacional de Beneficencia, a quienes se le retuvieron salarios durante el período comprendido entre el 30 de septiembre de 1988 y el 30 de julio de 1989, en cumplimiento de la Resolución de Gabinete No.56 de 6 de septiembre de 1988.

#### **ANTECEDENTES:**

Según nos explica los hechos que originaron la situación consultada son varios entre los cuales, mencionaremos sólo algunos de ellos, a saber:

1. A través de la Resolución No.56 fechada 6 de septiembre de 1988, se toman medidas en relación con las finanzas públicas, toda vez que una revisión de la ejecución presupuestaria de ese momento reflejó un deterioro en los ingresos públicos, el cual era insuficiente para afrontar los gastos públicos presentados. Esta situación hizo necesario ajustar el nivel de egresos públicos con el nivel de ingresos, lo que afectó a aquellos funcionarios que

en razón de los cargos desempeñados devengaban emolumentos altos, de allí entonces que se elaboró una tabla para efectuar los pagos conforme a la necesidad presupuestaria.

2. El artículo 2 de la mencionada Resolución, claramente expresa que el remanente de los emolumentos no pagados serán registrados en los libros de contabilidad del Estado para ser hecho efectivos en el futuro cuando las condiciones fiscales y las disponibilidades presupuestarias lo permitan.
3. La señora ANA VILLA de FLORES y LIDIA de MARTÍNEZ, fueron funcionarias afectadas de esta situación.
4. La Contraloría no asume responsabilidad y solicita para efectuar dicho pago, la planilla que contiene los mismos.
5. La Subdirección de Finanzas de la Lotería certificó que la suma reclamada efectivamente se encuentra registrada en la cuenta No.319.30.00.00, identificada con el nombre de servicios por pago a funcionarios, derivado de lo ordenado en la Resolución No.56 de septiembre de 1988.
6. La Junta Directiva evaluó la solicitud presentada, en sus reuniones ordinarias No.98-03 de 10 de febrero de 1998 y No.98-05 de 19 de marzo de 1998, en las que se resuelve autorizar al Director General para que ordene mediante planilla, el pago respectivo.
7. El Jefe de Control Fiscal, devuelve la documentación pertinente al pago, con el concepto del asesor jurídico del área banca y finanzas, quien considera que el Consejo de Gabinete es el competente para determinar dicho pago.

#### **CRITERIO DE LA PROCURADURÍA:**

Luego de anotados los antecedentes, pasemos ahora a examinar la normativa en cuestión, constituida básicamente, por la Resolución No.56 de 6 de septiembre de 1988, a través de la cual se toman medidas relacionadas con las finanzas públicas, dado que el momento político así lo exigía.

Esta Resolución, a nuestro juicio es dictada por el Consejo de Gabinete en pleno uso de sus facultades constitucionales (Cfr. Artículo 195, num.7, Constitución Política), a fin de controlar las altas erogaciones a que estaba expuesto el Estado, entre otros, por concepto de

salarios de algunos servidores públicos, quienes en razón del cargo que desempeñaban tenían derecho a dichos emolumentos, no obstante, cabe observar que la misma fue redactada de manera clara, ya que si bien por un lado se recortaban los dineros públicos por el otro lado, el artículo 2 de la Resolución in comento, establece de forma expresa que: "El remanente de los emolumentos no pagados según lo ordenan los artículos anteriores se registrarán en los libros de contabilidad del Estado para ser hecho efectivo en el futuro cuando las condiciones fiscales y las disponibilidades presupuestarias lo permitan".

Vemos pues, que este artículo consagra la obligación que tiene el Estado, en este caso la institución de donde procede el funcionario afectado por el ajuste establecido por Ley, para registrar en sus libros contables este hecho de manera que, cuando las condiciones presupuestarias lo permitan se haga efectivo, es decir, se reconozca el pago debido con fundamento en los libros de contabilidad que contengan tal anotación.

En este orden, el artículo 4 de la Resolución in exámine, señala: "La Contraloría General de la República adoptará las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo ordenado por la presente Resolución".

Lo anterior significa que, la Contraloría está facultada para adoptar las medidas que estime convenientes para dar cumplimiento a lo establecido en dicha Resolución, toda vez que, ésta contiene indicaciones precisas desde el momento de su publicación. Es decir, al promulgarse ésta, emitida por un órgano especial (poder ejecutivo), se obligó a cierta categoría de servidores públicos (aquellos que en virtud de sus cargos devengaban salarios altos) a ajustar su nivel salarial al momento crítico que vivía el Estado en sus finanzas públicas, indistintamente, de su voluntad pero, una vez superado este déficit el Estado se comprometía a pagar el remanente a dichos funcionarios, y a tal fin facultó a la Contraloría para adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la precitada Resolución. Cabe añadir que, a este tipo de normas se le denominan normas taxativas, porque obligan a los particulares, independientemente de su voluntad.

Aunado a lo antes expuesto, es conveniente recordar que las funciones de la Contraloría General de la República, evidencian un doble carácter: el de un ente contable y el de

vigilante de la gestión fiscal. De allí entonces, que dichas funciones deban centrarse en la revisión, supervisión y el control sobre cuentas, pagos, transferencias, contratos y órdenes de índole públicas, para determinar si procede su trámite o no.

Todo ello, nos indica que le asiste razón al Asesor de la Lotería Nacional de Beneficencia, al exponer acertadamente que la Resolución No.56, "prevé que los pagos se harán efectivos en el futuro y delega en la Contraloría General, la responsabilidad para dar cumplimiento a lo ordenado". Compartimos este criterio, por cuanto que la Resolución No.56 como aseveramos anteriormente, es una norma taxativa desde el punto de vista de su relación con la voluntad de los particulares, o sea, que éstas son aquél tipo de norma que manda o impera independientemente de la voluntad de las partes, de manera que no es lícito derogarlas ni absoluta, ni relativamente, en vista al fin determinado que las partes se propongan alcanzar; porque la obtención de este fin está cabalmente disciplinada por la norma misma. De modo que, la Resolución No.56 impone varios mandatos que tienen que ser cumplidos, por un lado contiene un mandato negativo, que se traduce en ajustar los salarios de ciertos servidores públicos de acuerdo a una tabla de porcentajes sin tomar en cuenta su voluntad y de otro lado un aspecto positivo contemplado en los artículos 2 y 4 de la aludida Resolución que reconocen claramente, la devolución del remanente debido a los servidores públicos afectados por la medida de dicho instrumento legal, así como el momento de pago, cuando la economía presupuestaria lo permita, encomendando a la Contraloría General de la República la tarea de dar cumplimiento a lo establecido en la precitada Resolución.

En suma, conceptuamos que la Lotería Nacional de Beneficencia si es competente para tramitar y gestionar la solicitud que ahora efectúa la Licda. ANA VILLA de FLORES, dado que la Licda. FLORES era funcionaria de esa institución, por lo que es dicha entidad la encargada de certificar y acreditar fehacientemente la existencia de tal derecho. Igualmente, la Resolución No.56 de 1988 per-se, concede a la Contraloría General de la República, la facultad de adoptar las medidas que considere necesarias para dar cumplimiento a lo ordenado en la presente Resolución, por lo que es totalmente procedente que dicha entidad se pronuncie en relación con la viabilidad de dicho pago.

Esperamos haberle dado respuesta satisfactoria a las interrogantes formuladas, reiterándole mis respetos de siempre, me suscribo, atentamente,

Managua, 19 de noviembre de 1998

**ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER**  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.

**"1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá"**

José A. Bernal P.  
Presidente, ex. de la Junta Directiva  
Caja de Seguro Social.  
E. S. D.

Señor Bernal:

La Junta Directiva que usted preside, es formada mediante Resolución No. 007-98-01-D. de esta Procuraduría General de la Nación, en relación a los siguientes interrogantes:

"Nuestra inquietud es conocer si a los servidores públicos que están miembros de la Junta Directiva de la Caja, se les debe reconocer el pago de dietas por su asistencia a reuniones ordinarias así como por la asistencia a reuniones de los diferentes Comités de la Junta Directiva."

"Cuáles son las otras prestaciones a que tienen derecho los miembros de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, incluyendo los que son servidores públicos?"

La Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, es uno de los órganos superiores de administración, de esa entidad (junto al Director General y el Consejo Técnico), y su conformación responde a la representación de los distintos sectores involucrados en el tema de la seguridad social, a saber: Ministerio de Salud, Profesionales de la Salud, Servidores Públicos Obreros, empleados del Comercio y del Ministerio de Planificación y Política Económica.