



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de enero de 2022
Nota C-002-22

Su Excelencia
Rafael J. Sabonge V.
Ministro de Obras Públicas
Ciudad.

Ref: Nombramiento transitorio de un personal con licencia con sueldo, electo como suplente de Representante de Corregimiento.

Señor Ministro:

Por este medio damos respuesta a su nota número Nota DMAL-2625-2021 de 14 de diciembre de 2021, recibida el 27 del mismo mes, mediante la cual nos hace la siguiente consulta:

“¿Procede el nombramiento transitorio a una funcionaria que mantenía nombramiento anuales como personal transitorio desde 2010 y fue electa Suplente de Representante de corregimiento para el periodo 2019-2024, al ser trasladada a la Oficina de Electrificación Rural por reestructuración institucional del Ministerio de la Presidencia al Ministerio de Obras Públicas por disposición del Decreto 590 de 24 de septiembre de 2020, a partir del 1 de enero de 2021, siendo que mantenía nombramientos vigente hasta el 31 de diciembre de 2020 y su nombramiento dentro del Ministerio de Obras Públicas se efectuó el 4 de enero de 2021 (primer día hábil) al 31 de diciembre de 2021 y consecuentemente procede la licencia con sueldo, como suplente de Representante electa dentro de la misma fecha, también en continuidad a la ya concedida den el Ministerio de la Presidencia, hasta el 31 de diciembre de 2020?”

Es importante advertir en primera instancia, que la Contraloría General de la República, en virtud de sus facultades constitucionales y legales de “*llevar las cuentas nacionales, incluso las referentes a las deudas interna y externa*” y “*Fiscalizar y regular mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección según lo establecido en la Ley*”¹, **tuvo conocimiento del caso objeto de su consulta** procediendo a emitir una respuesta, tal como lo indica en su escrito², así como en la Nota No.3860-2021-DNFG-FPYP de 14 de julio de 2021, que aparece adjunta al escrito contentivo de la consulta en cuestión.

¹ Cfr. Numerales 1 y 2 del artículo 280 de la Constitución Política de Panamá en concordancia con los numerales 1 y 2 del artículo 11 de la Ley No.32 de 8 de noviembre de 1984, “Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

² Cfr. Sexto párrafo a foja número 2.

Siendo ello así, y en razón de lo establecido en el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, que dispone que las actuaciones de esta entidad “*se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales*”, corresponde privativamente a la Contraloría General de la República el conocimiento del tema consultado.

No obstante, sobre la base de lo establecido en el numeral 6 del artículo 3 de la citada Ley Orgánica de la Procuraduría de la Administración, ofreceremos una orientación al respecto, la cual no reviste carácter vinculante en cuanto al tema consultado. Veamos:

Mediante Nota N° 3860-2021-DNFG-FPYP, la Contraloría General de la República manifestó que: “...*se advierte que el nombramiento de Secretaria I, en el Ministerio de Obras Públicas, se da a través del Resuelto de Personal No. 174 del 4 de enero de 2021 y conforme a las credenciales otorgadas por el Tribunal Electoral, la señora **CIRABEL BARRIOS**, es Suplente de Representante del Corregimiento Las Lajas, distrito de Las Tablas, provincia de Los Santos, para el periodo del 1 de julio de 2019 al 30 de junio de 2024, donde se evidencia que el nombramiento de Secretaria, del cual además se le otorga la licencia con sueldo, es un cargo posterior a la fecha que fue electa, mediante el sufragio.*”, agregando que por esas razones, “*no es viable realizar dicho registro de nombramiento a la señora **CIRABEL BARRIOS**, en el cargo que está siendo nombrada de manera transitoria, con posterioridad a su elección como Suplente de Representante de Corregimiento.*”

Igualmente, el Ministerio de Obras Públicas, es del criterio que “...*la funcionaria ha mantenido nombramientos anuales como personal transitorio desde abril de 2010, por lo que existe continuidad laboral, toda vez que la misma no ha sido desvinculada por más de sesenta días calendario, por tanto no se configura la desvinculación a la que hace referencia el artículo 29 de la Ley 23 de 2017*”, --añadiendo-- que el artículo 72 de la Ley No.37 de 29 de junio de 2009, modificada por la Ley No.66 de 29 de octubre de 2015, permite que “*El Representante de Corregimiento y su suplente electos gozarán de licencia con sueldo en el cargo que ocupaba, no podrán ser despedidos y el tiempo de licencia le será reconocido para jubilación, sobresueldo o cualquier otro beneficio. En el caso de laborar en empresa privada gozarán de licencia.*”, --es decir-- que la norma permite que los Representantes de Corregimiento y su suplente electo el derecho de licencia con sueldo en el cargo que ocupaban al momento de ser electo y en el caso de los transitorios, la licencia debe ser por el término del nombramiento.

Como se advierte, se evidencia un conflicto de opinión en torno al tema tratado ya que, por una parte, la Contraloría General de la República afirma que no se puede nombrar a la señora **CIRABEL BARRIOS** al cargo de Secretaria I con posteridad a su elección como suplente de representante de corregimiento, y el Ministerio de Obras Públicas dice que sí puede hacer el nombramiento y otorgar la licencia con sueldo, puesto que así se ha realizado desde el año 2010, y ese conflicto puede ser resuelto por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, a objeto de que esta Sala conozca si jurídicamente procede o no el nombramiento y otorgar la licencia con sueldo para la funcionaria electa como suplente de representante de corregimiento.

Para ello, tienen legitimidad activa para solicitar la viabilidad, según lo que dispone el artículo 1165 del Código Fiscal, en concordancia con el artículo 77 de la Ley 32 de 1984:

- La misma entidad que ha realizado el nombramiento y otorgado la licencia con sueldo, o sea, el Ministerio de Obras Públicas.
- La Contraloría General de la República, que improbo el nombramiento.
- La persona afectada por el acto de la Contraloría General de la República.

Sobre el particular, el artículo 77 de la Ley 31 de 1984 dispone lo siguiente:

“**Artículo 77.** La Contraloría improbará toda orden de pago contra un Tesoro Público y los actos administrativos que afecten un patrimonio público, siempre que se funde en razones de orden legal o económico que ameriten tal medida. En caso de que el funcionario u organismo que emitió la orden de pago o el acto administrativo insista en el cumplimiento de aquélla o de éste, la Contraloría deberá cumplirlos o, en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago o del cumplimiento del acto.”

A su vez, el artículo 1165 del Código Fiscal señala:

“**Artículo 1165.** Cuando el Contralor General de la República, impruebe un desembolso de fondos del Tesoro Público, ordenado por un acto administrativo, suspenderá el pago. Si el Ministerio de Hacienda y Tesoro (léase Ministerio de Economía y Finanzas) o el funcionario o entidad que haya decretado el pago insistieren en éste, el Contralor General de la República, enviará el caso a la Sala Tercera (Contencioso-Administrativo) de la Corte Suprema de Justicia para que resuelva sobre la procedencia del pago. En todo caso, la persona afectada por la suspensión del pago dispuesta por el Contralor general podrá demandar su revisión ante la Sala Tercera (Contencioso-Administrativo) de la Corte de la Corte Suprema de Justicia para que resuelva sobre la procedencia del pago.”

En ese sentido, como la Contraloría General de la República no aprobó el registro del nombramiento y la respectiva licencia con sueldo a favor de la señora **CIRABEL BERRIOS**, el Ministerio de Obras Públicas puede insistir para que se refrende el nombramiento y se otorgue la licencia con sueldo, y si la Contraloría mantiene la negativa, entonces ella, el propio Ministerio de Obras Públicas o la misma persona afectada, pueden presentar la acción administrativa de viabilidad de refrendo, ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que dicha Sala decida si es viable o no el nombramiento y la licencia con sueldo.


Sobre el particular, es oportuno traer a colación la Sentencia de 24 de mayo de 2007, dictada por esta Sala, en la que expuso lo siguiente:

“La solicitud de viabilidad jurídica está deparada en nuestra legislación para consultar si es dable el refrendo de la Contraloría General de la República sobre alguna orden de pago o acto administrativo que afecte un patrimonio público. En este punto conviene destacar que ante la solicitud de refrendo de un contrato que afecta un patrimonio público ante la Contraloría General de la República, ello supone un examen de la actuación de la Administración que está regido por un interés público, y que ha de ajustarse dentro de lo que la Ley le impone perseguir, que en este caso sería la función fiscalizadora que ampliamente ha sido reconocida por la jurisprudencia de la Sala Tercera.” (Subraya la Procuraduría).

En consecuencia, todos los nombramientos que se hacen en las entidades públicas y afecten un patrimonio público, lo mismo que el otorgamiento de licencias con sueldos, deben ser refrendados y/o, no aprobados por la Contraloría General de la República conforme a derecho, pues es la potestad que le otorga la Ley No.8 de 1984 a dicha institución.

De esta manera, damos respuesta a su interrogante, reiterándole que la opinión aquí vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac/mabc

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**