

Panamá, 4 de abril de 2003.

Licenciado
José Gómez Núñez
Secretario General
Asamblea Legislativa
E. S. D.

Señor Secretario General:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota No.AL/SG-1145/2003 de 19 de marzo de los corrientes con la cual requiere nuestro criterio sobre la **remuneración de los Honorables Legisladores en el periodo de sesiones extraordinarias**.

Específicamente vuestra consulta versa sobre los siguientes términos:

1. *Durante las sesiones extraordinarias, ¿es legal la remuneración diaria a todos los Honorables Legisladores, independientemente de que trabajen en la comisión respectiva o sólo asistan a las sesiones del Pleno?*
2. *¿Es legal remunerar a los Honorables Legisladores por encontrarse disponibles durante el periodo de sesiones extraordinarias?*

Vuestros Asesores Legales expresan el siguiente criterio al respecto de las interrogantes indicadas:

“...la Honorable Legisladora...objeta el pago de las sesiones extraordinarias, en el sentido de que sólo recibió un cheque...en concepto de pago de un día de sesiones extraordinarias, cuando a su sano juicio considera que las mismas deben pagarse completas a todos los legisladores, es decir, que debe pagarse por todos los días que se celebraran dichas sesiones, tal como lo establece el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa y la Resolución 40 de 20 de febrero de 1995 ‘Por la cual se ajusta el salario de los Honorables Legisladores en las sesiones extraordinarias’.

Las sesiones extraordinarias concierne a la Asamblea Legislativa como un todo y por ende afecta a todos los legisladores.

El glosario legislativo define la sesión extraordinaria así: Reunión de los legisladores fuera del periodo regular, convocadas por el Órgano Ejecutivo y por el tiempo que éste señale, para conocer exclusivamente de los asuntos que dicho Órgano someta a consideración.

*Como vemos de la definición anterior, en concordancia con lo establecido en el artículo 143 de la Constitución Política de la República, se desprende que las sesiones extraordinarias atañen a todos los legisladores, de allí que **una vez convocadas las sesiones extraordinarias por el Órgano Ejecutivo todos los legisladores están a disponibilidad de la Asamblea Legislativa durante el tiempo que duren las sesiones extraordinarias.***

...estimamos que los legisladores, por tal disponibilidad tienen derecho a percibir salarios por todo el tiempo que dure la sesión extraordinaria.

Por otro lado, la Resolución 40 de 20 de febrero de 1995 dictada por la Directiva de la Asamblea Legislativa corrobora o refuerza nuestro criterio en el sentido que la misma se expide para ajustar el salario de los legisladores de B/.50.00 a B/.80.00 diarios durante las sesiones extraordinarias toda vez que dicho salario se pagaba a razón de B/.50.00 diarios, de lo que colegimos que siempre los pagos se han hecho diarios durante todo el tiempo que duren las sesiones extraordinarias.

...salvo mejor criterio, consideramos que le asiste la razón a la Honorable Legisladora...en el sentido de que la remuneración que les corresponde a los legisladores es una remuneración diaria durante todo el tiempo que duren las sesiones extraordinarias.”

Como quiera que se invoca la **Resolución 40 de 20 de febrero de 1995 dictada por la Directiva de la Asamblea Legislativa** como fundamento legal para apoyar el criterio arriba expresado, es preciso ante todo citar el contenido íntegro de dicha Resolución para recabar las conclusiones pertinentes.

Resolución 40 de 20 de febrero de 1995

‘Por la cual se ajusta el salario de los Honorables Legisladores en las sesiones extraordinarias’

La Directiva de la Asamblea Legislativa, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

Considerando:

Que el artículo 91 del Reglamento Interno establece que las sesiones extraordinarias serán remuneradas con cargo al Presupuesto de la Nación;

Que el salario diario de los Honorables Legisladores es de ochenta balboas (B/.80.00);

Que durante las presentes sesiones extraordinarias se ha estado remunerando la asistencia de los Honorables Legisladores con un monto de cincuenta balboas (B/.50.00) diarios;

Resuelve:

1. **Ordénese la remuneración de ochenta balboas (B/.80.00) diarios por la asistencia de los Honorables Legisladores a las sesiones extraordinarias.**
2. **Declárese retroactiva esta resolución para que entre a regir a partir del 10 de enero de 1995.”**

De la lectura de la norma citada, es importante recalcar la frase ‘*ordénese la remuneración...por la asistencia de los Honorables Legisladores*’, y de esta oración vale atender específicamente el vocablo **asistencia**.

Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, asistencia es la **acción de estar o hallarse presente**.¹

Lo anterior no debe confundirse con la **disponibilidad**: calidad o acción de disponible; dicho de una persona, libre de impedimento para prestar servicios a alguien.²

Hacemos esta salvedad en cuanto vuestros Asesores Legales sustentan el hecho de que una vez convocadas las sesiones extraordinarias por el Órgano Ejecutivo, todos los legisladores están a disponibilidad de la Asamblea Legislativa y por tanto, por tal disponibilidad tienen derecho a percibir salarios por todo el tiempo que dure la sesión extraordinaria.

Esta afirmación no tiene asidero legal en cuanto la misma Resolución 40 de 20 de febrero de 1995 no hace referencia a la **disponibilidad** de los legisladores durante el periodo de las sesiones extraordinarias como condición para devengar la remuneración de ochenta balboas (B/.80.00) diarios.

La Resolución 40 de 20 de febrero de 1995 claramente indica que **será remunerada la asistencia y no la disponibilidad** de los legisladores a las sesiones extraordinarias con ochenta balboas (B/.80.00) diarios.

Esto significa que mientras duren dichas sesiones y los legisladores se **hallen presentes** durante las mismas, se harán acreedores de la remuneración consagrada en la excerta legal.

¹ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, XXII Edic., Madrid, Edit. Espasa Calpe, 2001, p. 229.

² Op. Cit., p.837.

El Título IV 'DE LAS SESIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA' Capítulo I 'Clases de Sesiones' señala lo siguiente en cuanto al tema bajo estudio:

*“Artículo 93. Las sesiones serán ordinarias, **extraordinarias**, judiciales o especiales. **El quórum estará constituido por más de la mitad de los miembros de la Asamblea Legislativa.** Sin embargo, la Asamblea podrá iniciar la sesión, aprobar el orden del día y el acta anterior, así como discutir o debatir los asuntos sometidos a su consideración, **con la presencia** de la cuarta parte de sus integrantes.*

*Artículo 95. Las sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa **se llevarán a cabo** de lunes a jueves de 3:30 p.m. a 7:30 p.m., **en el recinto del Palacio Legislativo Justo Arosemena o donde lo dispusiere la Directiva de la Asamblea.** No obstante, cuando la Directiva así lo determine y anuncie con la debida anticipación, o el Pleno de la Asamblea lo solicitare, podrá convocarse a sesiones ordinarias en días u horas distintos de los señalados anteriormente.*

***Ninguna Comisión Permanente podrá reunirse durante el horario en que sesione el Pleno,** salvo el caso de la Comisión de Presupuesto o de aquellas Comisiones que el Presidente o la Presidenta de la Asamblea les solicite atender asuntos urgentes.*

*Artículo 96. Previa información de los fines que las motivan, **las sesiones extraordinarias serán convocadas en cualquier tiempo por el Órgano Ejecutivo,** de acuerdo con el artículo 143 de la Constitución Política y **serán remuneradas con cargo al Presupuesto de la Nación.”***

En este orden de ideas, el Capítulo II 'Actos Comunes a Todas las Sesiones', señala como sigue:

*“Artículo 101. Llegada la hora de iniciar la sesión, el Presidente o la Presidenta la declarará abierta y ordenará a la Secretaría General que proceda a establecer si hay quórum con los Legisladores o Legisladoras **presentes.***

*Artículo 102. Si a las 3:30 p.m., hora de iniciar las sesiones no hay quórum, se pasará lista una vez más a las 4:00 p.m., y **si en este llamado no se logra el quórum, no se efectuará la sesión.***

Artículo 103. Establecido el quórum, el Presidente o la Presidenta dará inicio a la sesión.

*Artículo 104. Cuando, por falta de quórum, no se realice o se suspenda una sesión, **se consignará en el acta la lista de los Legisladores o Legisladoras presentes y la de los ausentes con o sin excusa.***

Artículo 105. Aprobado el orden del día se iniciará la consideración del acta de la sesión anterior.

Una vez aprobada, el Presidente o la Presidenta procederá a firmarla y se ordenará el archivo.

Artículo 106. El acta contendrá:

1. *Lugar, hora y fecha en que hubiere sido abierta la sesión;*
2. *Los nombres de los Legisladores o Legisladoras, principales y suplentes, **presentes al iniciarse la sesión, así como los que se hubieren incorporado posteriormente y los ausentes con o sin licencia;***
3. *Las enmiendas presentadas al acta anterior;*
4. *Inserción íntegra de todas las proposiciones y modificaciones hechas, citando a los autores o autoras y el resultado que hubieren obtenido;*
5. *Relación de los proyectos adoptados o negados por el Pleno;*
6. *Inserción total de las decisiones e interpretaciones del Presidente o Presidenta en la aplicación del Reglamento Orgánico del Régimen Interno;*
7. *Relación de todas las votaciones hechas en la sesión, con sus rectificaciones y verificaciones, si las hubiere, y respecto a las nominales, los nombres de los votantes y el modo como votaron;*
8. *Constancia íntegra de las intervenciones hechas en la sesión;*
9. *Relación sucinta de los hechos ocurridos en la sesión;*
10. *La hora en que el Presidente o Presidenta levante la sesión.”*

Analizando lo transcrito en párrafos anteriores, podemos recabar las siguientes conclusiones:

1. El quórum de la Asamblea Legislativa se establece con los Legisladores o Legisladoras **presentes**.
2. Cuando por falta de quórum, no se realice o se suspenda una sesión, **se consignará en el acta la lista de los Legisladores o Legisladoras presentes y la de los ausentes con o sin excusa**.
3. Las sesiones de la Asamblea Legislativa se llevarán a cabo de lunes a jueves de 3:30 p.m. a 7:30 p.m., **en el recinto del Palacio Legislativo Justo Arosemena o donde lo dispusiere la Directiva de la Asamblea**.
4. Lo anterior es válido para todas las sesiones, ya sean ordinarias, **extraordinarias**, judiciales o especiales.
5. Las sesiones extraordinarias **serán convocadas en cualquier tiempo por el Órgano Ejecutivo**, previa información de los fines que las motivan y de acuerdo con el artículo 143 de la Constitución Política
6. **Éstas serán remuneradas con cargo al Presupuesto de la Nación**.
7. Ninguna Comisión Permanente **podrá reunirse durante el horario en que sesione el Pleno**.

En referencia a vuestra primera interrogante, **no es legal la remuneración diaria a todos los legisladores independientemente de que trabajen en la comisión respectiva o sólo asistan a las sesiones del Pleno**.

La remuneración diaria indicada se refiere a la recibida en concepto de asistencia a las sesiones extraordinarias.

Si ninguna Comisión Permanente puede reunirse durante el horario en que sesiona el Pleno, mal pueden trabajar los legisladores en la comisión respectiva durante **las sesiones extraordinarias del Pleno**.

En conclusión, los legisladores sólo recibirán la cantidad de ochenta balboas (B/.80.00) diarios **en concepto de asistencia** a las sesiones extraordinarias del Pleno convocadas en cualquier tiempo por el Órgano Ejecutivo.

De aquí que **tampoco es legal remunerar a los Honorables Legisladores por encontrarse disponibles durante el periodo de sesiones extraordinarias**.

Como establecimos anteriormente, **la disponibilidad y la presencia son dos cosas muy distintas y no sinónimos** como aluden vuestros Asesores Legales.

A manera de reconfirmar lo antes planteado, nos permitimos citarle parte del dictamen **C-65 de 24 de marzo de 2003**, emitido como respuesta a consulta elevada por el Alcalde y el Presidente del Consejo Municipal del Distrito de Bugaba. Veamos:

*“...por el término **dieta** debemos entender como aquel **emolumento**, estipendio o retribución adicional al salario que un servidor público recibe por el ejercicio efectivo de determinadas funciones, comisiones o **por su asistencia a reuniones específicas**, por tanto, contrario sensu, **si el funcionario público no realiza la tarea o no asiste puntualmente a la reunión no procede su pago**, con fundamento al principio de legalidad.*

Según el principio de legalidad los funcionarios públicos, incluso los municipales, solamente pueden hacer lo que la Ley autoriza, principio estatuido en nuestra Constitución Política en sus artículos 17, 18 y 297.

*En torno al principio de legalidad, la Corte Suprema de Justicia expresó en su **Fallo de 28 de octubre de 1966**, de la Sala III de lo Contencioso-Administrativo:*

*‘El principio de legalidad de la Administración Pública mira a una doble vertiente: la **positiva**, que sustenta la presunción, tan necesaria para la estabilidad de los actos administrativos, de que éstos están basados en el ordenamiento jurídico; la **negativa**, que perentoriamente le exige a la administración circunscribir su actividad a lo prescrito en dicho ordenamiento, del cual no queda por esta razón ausente lo discrecional que ha de entenderse en el sentido de que la voz tiene en el Estado de Derecho, es decir, como la potestad de dar contenido concreto a cometidos genéricos para los cuales la administración tiene competencia expresa.’*

*Sobre el particular, el **Acuerdo N°.79 de 9 de octubre de 1984** ‘Por medio del cual se reestructura el Reglamento Interno del Consejo Municipal del Distrito de Bugaba’ preceptúa concretamente en el Capítulo XVI ‘De los actos comunes a todas las sesiones’ lo siguiente:*

‘Artículo 177. Los Concejales que asistan a las sesiones ordinarias del Concejo, tendrán derecho a percibir dieta de cuarenta balboas por reunión, que serán cobrados quincenalmente, en la Tesorería Municipal, previa presentación de planillas de asistencia, certificadas por el Presidente del Concejo. Estas dietas corresponden a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 106 del 8 de octubre de 1973.

*Artículo 178. Los Concejales y el Secretario están obligados a asistir a las sesiones del Concejo. **Las excusas por inasistencia deberán ser leídas por Secretaría al momento de pasar lista**, una vez concluido el llamado a lista, el Presidente someterá a la consideración de la Cámara la excusa leída en su orden, y si ésta, por mayoría de votos no la considera justificada, ordenará una amonestación escrita a los Concejales. Las excusas recibidas con posterioridad, serán consideradas en las sesión posteriormente inmediata.*

*Artículo 180. **Son excusas legítimas:***

- 1. Enfermedad*
- 2. Duelo por muerte de parientes o familiares dentro del 1er. Grado de afinidad y 2do. de consanguinidad hasta por una sesión.*
- 3. Por encontrarse desempeñando funciones delegadas por el Pleno del Concejo.*
- 4. Licencia concedida por el Concejo.*

Artículo 183. Si llamada la lista y leída las excusas hubiese quórum, el Presidente declarará comenzada la sesión diciendo: “ESTA ABIERTA LA SESIÓN”. Si no hubiese quórum pasado los 45 minutos de la hora reglamentaria para iniciarse la sesión, no se hubiese reunido el número necesario de Concejales, podrán retirarse los concurrentes.

*Artículo 184. Cuando por falta de quórum no hubiese podido celebrarse la sesión ordinaria del Concejo, el Secretario hará la lista de los Concejales presentes, **de los ausentes con excusa legítima** y de los ausentes sin excusa legítima, los primeros y segundos tendrán **derecho a la dieta** de que habla el artículo 177 y los últimos estarán sujetos a amonestación.”*

*En el caso bajo análisis, los Concejales asistieron a la reunión, y firmaron la lista de asistencia, la cual debió estar previamente certificada por el Presidente del Concejo indicando los nombres de los servidores municipales a los que se les delegó funciones por parte del Pleno del Concejo para cumplir con una misión oficial, considerándose, a nuestro juicio, este acto como **una ausencia con excusa legítima**, de conformidad con el artículo 180 numeral 3; por consiguiente, de ser ésta la situación **se les deberá pagar la dieta**, habida cuenta que los mismos estaban ejerciendo funciones delegadas inherentes al cargo.*

*El artículo 184 del Reglamento Interno, dispone que los Concejales presentes y **de los ausentes con excusa legítima tendrán derecho a la dieta** de que habla el artículo 177. En ese mismo orden de ideas, el artículo 187 estatuye con claridad que en las actas se contendrán los nombres de los presentes y de los ausentes con*

especificación de quienes tienen excusa legítima, a fin de reconocérseles el pago de dicha dieta.”

Podemos observar que a diferencia del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, el Reglamento Interno del Consejo Municipal del Distrito de Bugaba sí preceptúa concretamente, en el Capítulo XVI *‘De los actos comunes a todas las sesiones’*, el manejo de las ausencias con o sin excusa a las sesiones del Pleno, en este caso, del Concejo.

De igual forma, se enfatiza que el Secretario hará la lista de los Concejales **presentes, de los ausentes con excusa legítima y de los ausentes sin excusa legítima**, indicando que los primeros y segundos tendrán **derecho a la dieta** de que habla el artículo 177 y los últimos estarán sujetos a amonestación.

Consideramos este Reglamento ejemplar en cuanto llena cualquier laguna jurídica que pudiera conllevar a erróneas interpretaciones del concepto de asistencia a las sesiones del Pleno, por lo que instamos a la Directiva de la Asamblea Legislativa a regular igualmente y a la mayor brevedad posible las actividades de los legisladores en este sentido.

Hasta tanto no quede clara esta materia, somos de la opinión expresada antes, de que los legisladores podrán recibir remuneración por asistencia a las sesiones extraordinarias, siempre y cuando sea efectiva su presencia física en las mismas.

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/111/hf.