

República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 26 de julio de 2010.
C-78-10.

Honorable Diputado
José Muñoz
Presidente
Asamblea Nacional
E. S. D.

Señor Presidente:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con fundamento en lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 3 de la ley 38 de 2000 en concordancia con el numeral 1 del artículo 6 del mismo cuerpo normativo, para dar respuesta a su nota AN/PRES/902, mediante la cual consulta a esta Procuraduría: 1.Si un Diputado puede aceptar un empleo público siempre que lo acepte ad honórem; y, 2.Si un Diputado puede aceptar el cargo de Secretario General de un Municipio, siempre que lo acepte como un empleo público *ad honórem*.

Como quiera que ambas interrogantes se refieren a una misma temática, a saber: la aceptación por parte de un Diputado de un empleo o cargo público (nacional o municipal) ad honórem; esta respuesta es aplicable a ambas interrogantes.

De acuerdo con el tenor de su consulta, la posibilidad planteada encuentra sustento en el ordinal 8 del artículo 825 del Código Administrativo, cuyo tenor literal reproduzco a continuación para contribuir a un mejor análisis del mismo:

“Artículo 825. Por regla general una misma persona no puede desempeñar dos o más destinos remunerados. Se exceptúan los casos siguientes:

1º. ...

8º. Los individuos que sean miembros de Corporaciones nombradas por elección, podrán desempeñar otros destinos sin dejar vacantes sus puestos, cuando dichas corporaciones no se hallen reunidas o bien cuando estén en uso de licencia concedidas por éstas, o siempre que no haya acumulación de sueldos, salvo los casos especiales establecidos por la Constitución.”

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: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *

Tal como se desprende de la norma citada, los miembros de corporaciones nombradas por elección, podrán desempeñar otros destinos sin dejar vacantes sus puestos, siempre que nos encontremos en alguno de estos tres supuestos: a) cuando dichas corporaciones no se hallen reunidas; b) cuando el miembro de la corporación esté en uso de licencia que le haya sido concedida por ésta; o, c) que no haya acumulación de sueldos, salvo casos especiales establecidos por la Constitución.

Sin embargo, es preciso llamar la atención al hecho que, en el caso particular de los Diputados, tal posibilidad queda sujeta a lo dispuesto por el Texto Constitucional (artículo 156), y que tal como lo señala el tratadista español Eduardo García de Enterría, citado por el doctor Arturo Hoyos en su obra *La Interpretación Constitucional*, la supremacía de la Constitución sobre el resto de las normas, lo mismo que su carácter central en la integración y en la validez del ordenamiento en su conjunto, "...obligan a interpretar éste en cualquier momento de su aplicación... en el sentido que resulta de los principios y reglas constitucionales".

Dentro de esa perspectiva, resulta necesario interpretar la norma legal en mención a la luz de lo que dispone el artículo 156 de la Constitución Política, que es del siguiente tenor:

“Artículo 156. Los Diputados principales y suplentes, cuando éstos últimos estén ejerciendo el cargo, no podrán aceptar ningún empleo público remunerado. Si lo hicieren, se producirá la vacante absoluta del cargo de Diputado principal o suplente, según sea el caso. Se exceptúan los nombramientos de ministros, viceministros, director general o gerente de entidades autónomas o semiautónomas y agentes diplomáticos, cuya aceptación sólo produce la vacante transitoria por el tiempo 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 de Diputado.

Gramaticalmente, el vocablo “ningún” a que se refiere la norma constitucional citada, es un apócope de ninguno (na), es decir ni una sola de las cosas significadas por el sustantivo al que acompaña, que en este caso es el “empleo” (público remunerado).

Por otra parte, el diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas define el término “empleo público” como el puesto o cargo que con carácter permanente o profesional se desempeña al servicio del Estado, las regiones, provincias o municipios. Para los efectos gramaticales, empleo es sinónimo de cargo, que es igual a dignidad, empleo, oficio, destino u ocupación.

Según el mismo diccionario, “remunerar” significa retribuir una actividad con salario, sueldo, honorarios o precio por el trabajo u obra. Para los efectos gramaticales actividad es sinónimo de ocupación, profesión, función, trabajo, tarea o labor.

Por ello, el hecho que la norma constitucional establezca que un Diputado no puede aceptar "ningún empleo público remunerado", impide que el mismo ejerza cualquier cargo al servicio del Estado, nación, provincia o municipio, que tenga legalmente establecido un salario, sueldo, honorario o precio, salvo los cargos de ministro, viceministro, director general o gerente de entidades autónomas o semiautónomas y agentes diplomáticos, que son empleos o cargos públicos remunerados, que la propia Constitución exceptúa de dicha prohibición.

También es importante tener en cuenta que de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, "ad honórem" es una locución latina que literalmente significa "para honor" que se hace, por solo la honra, sin retribución alguna.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba la define como la locución latina con la que se da a entender que una persona ostenta un cargo o una calidad por el honor que le confiere y sin obtener beneficio económico de ninguna clase.

De esta última definición se distinguen claramente dos conceptos: "cargo" y "persona". Cargo, tal como se dijo antes, es el empleo, oficio, destino u ocupación, y persona (natural), es un hombre o una mujer, en cuanto sujeto de derecho, con capacidad para adquirir y ejercer derechos y contraer obligaciones, "que ejerce un cargo".

En consecuencia el cargo y la persona que lo ejerce son conceptos distintos, por lo que puede haber un "cargo remunerado" que se ejerce "ad honórem", es decir, gratuitamente, sin que ello signifique que el "cargo" haya dejado de ser remunerado para convertirse en un cargo "gratuito o ad honórem".

Asimismo es preciso anotar que si bien la Constitución Política en el numeral 2 del artículo 307 admite la existencia de cargos ad honórem, lo cierto es que la norma al referirse a la existencia de estos cargos no lo hace en atención a la persona que desempeñe la función pública propia del mismo, sino que se limita a establecer la ausencia de remuneración como característica inherente al cargo, diferenciándolo así del remunerado.

En nuestro ordenamiento jurídico existen ejemplos de los cargos ad honórem a que se refiere el texto constitucional, tal como se aprecia en el artículo 130 del Texto Único del Código Electoral, mediante el cual se crea un Cuerpo de Delegados Electorales con carácter ad honórem, o en el artículo 137 de la misma excerpta legal que dispone que los cargos de presidente, secretario, vocal y suplentes de las corporaciones electorales son honoríficos. En idéntico sentido el Órgano Ejecutivo, mediante Decreto, ha creado en ocasiones cargos con carácter ad honórem.


Todo lo anteriormente expuesto nos permite arribar a las siguientes conclusiones:

1. El artículo 825 del Código Administrativo no es aplicable al caso particular de los miembros de la Asamblea Nacional, al estar la situación de los Diputados regulada de manera íntegra por el artículo 156 de la Constitución Política de la República.

2. Conforme el principio de estricta legalidad, según el cual los servidores públicos sólo pueden hacer aquello que la Constitución o la ley expresamente les permita, un Diputado principal o suplente, cuando éstos últimos estén ejerciendo el cargo, no podrá aceptar ningún empleo público remunerado, salvo los de ministro, viceministro, director general o gerente de entidades autónomas y semiautónomas y agentes diplomáticos.
3. El cargo o empleo remunerado es independiente de la persona que ejerce dicho cargo o empleo, por lo que si una persona ejerce un cargo remunerado, sin cobrar retribución alguna por ello, es decir, ad honórem, tal circunstancia no convierte o transforma dicho cargo en uno ad honórem, sino que sigue siendo un cargo remunerado aunque quien lo ejerza lo haga gratuitamente.
4. Los empleos o cargos públicos nacionales remunerados forman parte del Presupuesto General del Estado que para la vigencia fiscal actual es la ley 63 de 28 de octubre de 2009. Los empleos o cargos públicos remunerados dentro de los municipios están debidamente consignados en sus estructuras orgánicas y las partidas correspondientes a estos cargos aparecen en el presupuesto municipal respectivo.
5. En el caso que ocupa nuestra atención, el cargo de Secretario General de un Municipio es un cargo o empleo público remunerado, aunque se acepte ejercerlo ad honórem, es decir, sin cobrar los emolumentos de dicho cargo o empleo; y como queda dicho, al Diputado le está vedado aceptar ningún empleo público remunerado, salvo aquellos expresamente exceptuados por la propia Constitución. Se entiende por "aceptar un cargo", tomar posesión del mismo con arreglo a las formalidades de la ley administrativa.

Hago propicia la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


 Dr. Oscar Cevilla
 Procurador de la Administración

