



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 3 de septiembre de 2015  
C-87-15

Licenciado  
Federico A. Humbert  
Contralor General de la República  
E. S. D.

Señor Contralor General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota No. 2046-Leg., en la que consulta a esta Procuraduría si a los Diputados, principales y suplentes, que representan el Estado panameño en el Parlamento Centroamericano, le son aplicables los artículos 156 y 303 de la Constitución Política de la República de Panamá.

En relación al tema objeto de su consulta, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que a los Diputados principales que representan al Estado panameño en el Parlamento Centroamericano (en adelante, PARLACEN), le son aplicables las incompatibilidades establecidas en el artículo 156 de la Constitución Política de la República de Panamá y en la última parte del artículo 303 de la misma excerta constitucional, con sujeción a los procedimientos establecidos en el Reglamento Interno del PARLACEN, y en la legislación nacional. A sus suplentes, les serán aplicables las mismas incompatibilidades cuando estén ejerciendo el cargo.

Para facilitar el examen del asunto sometido al análisis de esta Procuraduría, resulta conveniente reproducir a continuación el texto de los artículos constitucionales citados en la interrogante:

“ARTICULO 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 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 énfasis en negrita es del Despacho).

“ARTICULO 303. Los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales que determine la Ley, ni desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.  
...” (Subraya el Despacho).

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.*

Como es posible apreciar, las disposiciones constitucionales antes transcritas, establecen prohibiciones o incompatibilidades para los diputados principales de la Asamblea Nacional y para a los suplentes, cuando éstos últimos estén ejerciendo el cargo. Al formar parte de nuestra legislación nacional, tales restricciones se hacen extensivas a sus homólogos del Parlamento Centroamericano, por virtud de lo establecido en el artículo 4 del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, firmado en Guatemala el 2 de octubre de 1987 y ratificado por Panamá mediante la Ley 2 de 16 de mayo de 1994, como quedó restablecida su vigencia por la Ley 3 de 7 de febrero de 2013.

En efecto, dicho Tratado reconoce en su artículo 4, las incompatibilidades establecidas en las legislaciones nacionales de los Estados miembros, y en igual sentido lo hace el artículo 10 del Reglamento Interno de esa cámara regional.

No obstante, cabe mencionar que no basta que el Estado miembro establezca en su legislación nacional prohibiciones o incompatibilidades a sus diputados para que se produzca la vacancia del cargo, sino que, cuando esto ocurre, la causal invocada debe ser previamente calificada por la Comisión de Credenciales, declarada así por la Junta Directiva y decidida por la Asamblea Plenaria de ese organismo regional, según lo previsto en los artículos 12 y 13 del Reglamento Interno del PARLACEN.

Lo anterior nos conduce a señalar que la incompatibilidad establecida en el artículo 156 de la Constitución Política, que consiste en que los diputados principales (y los suplentes, cuando estén ejerciendo el cargo) no podrán aceptar ningún empleo público remunerado, se aplica a los Diputados que representan a la República de Panamá ante el PARLACEN, con la salvedad que la vacante del cargo se produce, cuando se cumpla el procedimiento establecido en el aludido Reglamento y la Asamblea Plenaria de ese organismo regional decida declarar la vacancia del cargo.

En lo que respecta a las prohibiciones establecidas en el artículo 303 de la Constitución Política, tenemos que el mismo contempla dos supuestos: la prohibición de percibir dos o más sueldos del Estado, y la de desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.

A juicio de esta Procuraduría, el Diputado que representa al país en el PARLACEN no incurre en la primera prohibición o incompatibilidad, si percibe dos sueldos y uno de ellos proviene del PARLACEN, porque éste último no se paga con cargo al Tesoro Nacional, sino al Presupuesto de Anual de Funcionamiento e Inversión del Parlamento Centroamericano.

En este sentido, el artículo 19 del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, establece que el Presupuesto de funcionamiento del organismo será financiado por los Estados miembros en partes iguales, y el artículo 198 de su Reglamento Interno enumera las fuentes de su financiamiento, mencionando entre ellas la cuota anual que en partes iguales aportan los Estados miembros, la cual se deposita en la cuenta bancaria que para el efecto determine la Junta Directiva, cumpliendo con los procedimientos administrativos

establecidos en las Normas Básicas para la Presentación, Aprobación, Ejecución y Control Presupuestario de dicho organismo regional.

Se advierte pues, que el Presupuesto de funcionamiento del PARLACEN se financia, entre otras fuentes, con las cuotas y aportes de los Estados miembros y de ese presupuesto provienen los fondos para pagar los emolumentos de sus Diputados.

Sobre el particular, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia de 13 de junio de 2005, se pronunció en los siguientes términos:

“[ ... ]

En ese orden de ideas, y con respecto a las violaciones alegadas contra los artículos 27 de la Ley 2 de 1994 y los artículos 237 y 247 del Régimen Orgánico de la Asamblea Legislativa [léase Nacional], esta Sala, en sentencias de 10 de mayo de 2003 y 13 de diciembre de 2004, en situación similar a la que nos ocupa expresó lo siguiente:

‘Importa aclarar, que según la Ley, los emolumentos que reciben los Legisladores [léase Diputados] de la República de Panamá, por el servicio que prestan de interés público son pagados con cargo al Tesoro Nacional. Así lo dispone el artículo 247 del Régimen Orgánico de la Asamblea Nacional; pero en cuanto a los miembros del Parlacen, el mismo Tratado se encarga de establecer en su artículo 19 que el *‘presupuesto de funcionamiento del Parlamento Centroamericano será financiado por los Estados miembros en partes iguales, y le corresponden (sic) al Estado sede facilitar las instalaciones que se requieran para el funcionamiento de mismo’*

Coligiéndose así que, en materia presupuestaria, los gastos de planilla de los diputados del Parlacen son sufragados por ese Parlamento, cuyos fondos provienen de la cuota o aportación obligatoria de cada uno de los Estados integrantes, tomando como pauta para la tasación del estipendio (emolumento, asignación, sueldo) lo que (sic) indica el citado artículo 27 de la Ley 2 de 1994, mas no con cargo al Tesoro Nacional, sino al presupuesto del Parlacen. Ciertamente que si otra hubiese sido la concreción o mandato legal, estaría plasmado expresamente en el Tratado constitutivo del organismo internacional regional suscrito en la República de Guatemala en 1987 y aprobado por nuestro país en 1994... ’. (Subraya y cursiva de esta Procuraduría).

No obstante lo planteado, si bien la prohibición establecida en la primera parte del artículo 303 de la Constitución Política no aplica a los diputados del PARLACEN, porque los

emolumentos que perciben no son imputables al Presupuesto de Ingresos y Gastos de la República, debemos señalar que ese mismo artículo contiene, además, la prohibición de **desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo**, independientemente que sea en el sector público o en el privado.

Al respecto, es oportuno agregar que el último párrafo del artículo 302 de la Constitución Política dispone que 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 y que la mayoría de las dependencias del Estado han adoptado las disposiciones del Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004, "Por la cual se dicta el Código de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central".

Este Código de Ética establece los principios generales que uniforman la conducta de los servidores públicos, entre los cuales destaca el de "probidad", contenido en el artículo 3 de ese instrumento reglamentario, según el cual, el servidor público debe actuar con rectitud y honradez, procurando satisfacer el interés general **y desechando todo provecho o ventaja personal obtenido por sí o por interpósita persona**. El artículo 44 del mismo cuerpo normativo fija las sanciones, indicando que "El servidor público que incurra en la violación de las disposiciones del presente decreto, en atención a la falta cometida será sancionado con amonestación verbal, amonestación escrita, suspensión del cargo o destitución", y el artículo 45 señala el procedimiento para aplicar la sanción.

En este orden de ideas, si un Diputado principal (o suplente, cuando esté ejerciendo el cargo) incurre en el supuesto de hecho señalado en la última parte del primer párrafo del artículo 303 de la Constitución Política, debe instruírsele el procedimiento administrativo correspondiente, conforme lo prevé el artículo 45 del citado Código de Ética, teniendo presente su condición de Diputado del PARLACEN; no para decidir sobre la vacancia de este último cargo, sino la del puesto que ocupa en la Administración Pública panameña, respecto del cual se produce la simultaneidad de jornada de trabajo.


Sobre la base de las anteriores consideraciones, esta Procuraduría concluye en lo siguiente:

1. Que el artículo 156 de la Constitución Política, que establece la prohibición de aceptar un empleo público remunerado, es aplicable a los Diputados que representan a la República de Panamá ante el PARLACEN, con la particularidad que el efecto jurídico que se produce, es la vacancia del cargo; circunstancia que debe ser previamente calificada por la Comisión de Credenciales, declarada por la Junta Directiva y decidida por la Asamblea Plenaria del PARLACEN.
2. Que la prohibición establecida en la primera parte del artículo 303 de la Constitución Política, según el cual los servidores públicos no pueden percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, no es aplicable a los Diputados que representan al Estado panameño ante el PARLACEN, porque los emolumentos que ellos perciben no son imputables al Tesoro Nacional, sino al presupuesto de ese organismo regional.

3. Que la prohibición establecida en la última parte del primer párrafo del artículo 303 de la Constitución Política, según el cual los servidores públicos no pueden desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo, es aplicable a los Diputados que representan a la República de Panamá ante el PARLACEN, pero en este caso el efecto jurídico que se produce es la vacancia del cargo que ocupe en una entidad estatal de la República de Panamá.

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

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración.

RGM/au

