

TEMA: SUPLENTE

Licenciado
Gustavo A. Pérez A.
Subcontralor General de la
Contraloría General de la República
E. S. D.

Respetado señor Subcontralor:

He recibido su Nota No. 1067-Leg de fecha 26 de marzo de 1998, ingresada en este Despacho el día 2 de abril de 1998, a través de la cual solicita nuestra opinión jurídica respecto "al pago del sueldo íntegro a un funcionario que reemplaza a otro que goza de licencia sin sueldo"

Según nos indica, el criterio que sostiene la Dirección de Asesoría Legal de su Despacho es que procede dicho pago, con fundamento en el Artículo 809 del Código Administrativo, el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 809. El Suplente (sic) interino que reemplaza al principal en caso de licencia, tiene derecho a sueldo íntegro del destino..."

Por otra parte añade que el Artículo 79 (sic), literal j) del Reglamento Interno establece que todo servidor público de la Contraloría tendrá derecho a recibir una remuneración de acuerdo a las funciones que desempeña y a la política salarial institucional.

Agrega Usted que la Contraloría no ha concedido el pago del sueldo o adicional del sueldo a quienes ocupan una posición de mayor salario que el regular cuando su titular goza de licencia con sueldo o vacaciones, aunque la Ley Presupuestaria no prohíbe el nombramiento interino.

Antes de contestar a su interrogante, paso a definir el concepto de Suplente o Interinidad.

Para el Jurista, Emilio Fernández Vásquez, el Término "Suplencia", no debe ser confundido con "delegación" administrativa, pues la primera consiste en sustituir temporalmente al titular del órgano cuando se encuentra ausente o impedido. De manera, pues, que el Suplente no es titular del órgano aunque desempeña sus tareas; la suplencia supone un cargo vacante y como ello ocasionaría la inactividad o paralización del órgano- éste no puede actuar por falta de titular-, surge la necesidad de obviar tal situación en seguida, pues la actividad de la Administración requiere continuidad." (Diccionario de Derecho Público- Editorial Astren- Buenos Aires- pág. 739 cit. por Lic. Donatilo Ballesteros, Exprocurador de la Administración Consulta No.202 de 30 de septiembre de 1993)

El Dr. Olmedo Sanjur, define el concepto, Suplente, con arreglo al significado que a esta voz le asignan los diccionarios jurídicos, como aquella persona que sustituye o reemplaza en un cargo público al principal, por razón de licencia, vacaciones o cualquier otra causa que origine la separación del cargo. (Consulta No. 86 de 4 de junio de 1987)

El maestro Guillermo Cabanellas, define el concepto "interinidad" como condición de interino o transitorio. Aquella persona que ejerce el cargo provisionalmente en substitución o reemplazo de otra autoridad, funcionario, empleado u obrero.

Las interinidades o substituciones comprenden toda la "escala social": desde la Jefatura del Estado hasta la más modesta de las ocupaciones. Pueden constituir motivo de aquéllas todos los de las ausencias justificadas o no, y las vacantes; ya sea por comisión de servicio, licencia sin goce de sueldo, enfermedad, vacaciones, muerte del titular entre

otras muchas causas." En otras palabras, el funcionario interino es aquel que suple u substituye provisionalmente la falta de otro en una función, empleo, trabajo o actividad. (Cf. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 21a. de. Edit Heliasta. Tomo IV, Argentina, 1989, p. 465)

Luego de conocer las diversas definiciones de Suplente o Interino, pasamos a dar respuesta a su interesante Consulta.

Prohijamos el criterio externado por su Despacho, en el sentido, que un funcionario Suplente o Interino que ejerza el cargo del principal, en caso de licencia sin sueldo se le pague el sueldo íntegro, no sólo con fundamento del artículo 809 del Código Administrativo, sino conforme a la Ley Órganica de la Contraloría que señala en su artículo 71. "Que Todo empleado de la Contraloría General tendrá, independientemente de otros, los derechos a percibir una remuneración de acuerdo a las funciones que desempeña y a la política salarial institucional."

Ahora bien, si el funcionario que va a ejercer el cargo del principal, sea suplente o interino se le nombra en propiedad en el cargo del funcionario que solicitó la Licencia sin Sueldo, somos del criterio que si el mismo cumple con las condiciones o requisitos para ocupar el cargo, debe pagársele el sueldo que corresponde al cargo o posición, pero tendrá que solicitar una Licencia sin Sueldo de igual forma a fin de dejar disponible temporalmente o definitivamente el cargo que actualmente ocupa, habida cuenta, que si no lo hace estará infringiendo el artículo 298 de la Constitución Política que prohíbe a los servidores públicos percibir dos sueldos en una misma entidad pública.

"Artículo 298. 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."

Con esta disposición legal, lo que se busca es minimizar los egresos públicos en concepto de sueldos que sólo favorezcan a una persona; anulando la posibilidad de que un mismo individuo concentre el ejercicio de varios cargos públicos remunerados. Salvo las excepciones que establece la Ley, ejemplo, los que ejercen la enseñanza-Aprendizaje.(Cfr. Fuentes Montenegro, Luis. Constitución Política de la República de Panamá, Pág. 251)

Ahora bien, en cuanto a la asignación de funciones, la cual ocurre cuando a un empleado de cualquier categoría se le asignan las funciones que corresponden a otro funcionario de mayor jerarquía, por razones de vacaciones, licencias u otros motivos y lo que es el nombramiento de una persona que reemplaza o suple a otra (funcionario principal) en un cargo ya sea temporal o definitivo es diferente. La sola asignación de funciones no constituye un nombramiento ya que este requiere el Decreto o Resolución correspondiente y además de estar contemplado en el Presupuesto o sea, prevista la partida que permita el pago del salario equivalente al cargo de quien se va de vacaciones o licencia, a quien lo reemplace.

Para efectos de tener claridad, con lo antes expuesto, establecemos un ejemplo: si un funcionario que ejerce el cargo de Asesor Legal se nombra como Secretario General, deja de ser Asesor Legal y debe percibir entonces el salario asignado al cargo de Secretario General. Distinto es si durante las vacaciones del Secretario General, tan sólo se le asigna las funciones de este funcionario al Asesor Legal, en cuyo caso sigue percibiendo los emolumentos correspondiente al cargo de Asesor Legal por ser titular de esta posición y no poder ostentar dos posiciones en la Administración Pública, mucho menos en la misma institución. Por ello hay que tener presente la diferencia de designación y asignación de funciones en el cargo.

Otra situación diferente, es la que ocurre, en instituciones como la del Ministerio Público u Órgano Judicial, que el que hace una suplencia del principal, no es, que recibe

el salario íntegro del funcionario que se acogió a la licencia, lo que se hace es un ajuste al salario del Suplente, para que quede en el salario base del principal que goza de Licencia, por ejemplo, si Juan Pérez, es Asesor Legal, y gana un salario de 1,500 y Federico De León, es el Jefe de la Dirección de Asesoría Legal, y tiene un salario de 2,000, y éste último se acoge a una Licencia; lo que se hace es que se ajusta el salario de Juan Pérez, en B/. 500.00, a fin de que llegue a los 2,000 equiparándosele al salario que gana el Jefe de la Dirección de acuerdo a las funciones que desempeña como tal. Esto es para nosotros conocido como el sistema de escalerillas y para el Órgano Judicial es proporcionalidad o equivalencia al sueldo del Titular.

A nuestro juicio si una persona o funcionario suplente o interino, no cumple con las exigencias que se requiere para ejercer el cargo vacante, y además no se acoge a una Licencia sin Sueldo, no puede ser nombrado en esa posición. Por ejemplo un Jefe de Vehículos no puede ocupar el cargo de Jefe de Contador, por no llenar las condiciones que se requieren para ocupar el cargo, además que es prohibido constitucionalmente percibir dos salarios.

Finalmente, debemos recordar que existe un principio constitucional contenido en el artículo 18 de la Carta Fundamental, que prohíbe a los funcionarios hacer más allá de lo que la Ley les ordena; nos referimos al principio de legalidad, que de igual forma regula el artículo 8 de la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984 "Por la cual se toman medidas sobre actuaciones administrativas y se dictan otras disposiciones", y que prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en sus reglamentos.

Así pues, finalmente, este Despacho es de opinión que el funcionario (Suplente o Interino) tendrá derecho a sueldo íntegro del destinatario, (Artículo 809 del Código Administrativo) siempre y cuando se adopten cualesquiera de los casos antes expuestos, es decir; que se acoja a una licencia sin sueldo para ser nombrado en propiedad en el Cargo Vacante, dejando disponible el cargo que ocupaba, o bien se le ajuste el salario actualmente devengado, el adicional que correspondería al cargo del Principal. Además de cumplir con las condiciones y demás requisitos que para el cargo se exija, de acuerdo a la política salarial de la institución.

Con la esperanza de haber aclarado su interrogante, me suscribo de Usted, con muestras de consideración y respeto.