

Panamá, 18 de agosto de 1997.

Poeta

José Franco

Director General

Instituto Nacional de Cultura

E. S. D.

Apreciado Director General:

Nos place absolver su interesante consulta, contenida en Nota N° 1052-DG/AL del 24 de julio de 1997, relativa a la viabilidad del pago de salarios caídos y sobre la aplicación de la Ley de la Carrera Administrativa.

En primer lugar, usted nos pregunta:

¿Un funcionario que haya sido suspendido en los términos expresados en la Resolución N° S.F.-031 de 7 de abril de 1995, para someterse a un proceso ante el Tribunal Electoral y que luego fuere reintegrado por razón de haber sido decretado en su favor sobreseimiento provisional, en las sumarias seguidas en su contra por presunto infractor de disposiciones penales del Código Electoral (ver fallo de 15 de enero de 1997), tiene derecho a percibir los salarios dejados de percibir (salarios caídos) desde el momento en que fue suspendido, hasta su reintegro?

Al respecto cabe aclarar que en materia de sobreseimiento, el Código Judicial, Libro III, Título II, Capítulo X, en su artículo 2211 dispone:

ARTICULO 2211.- “Será provisional el sobreseimiento :

- 1.- Cuando los medios de justificación, acumulados en el proceso, no sean suficientes para comprobar el hecho punible,
- 2.- Cuando comprobado el hecho punible, no exista imputado debidamente vinculado.”

Igualmente, el sobreseimiento es regulado por el artículo 2213 que determina:

ARTICULO 2213.- “El sobreseimiento definitivo pone término al proceso respectivo contra las personas a cuyo favor se decretare y produce excepción de cosa juzgada.

El sobreseimiento provisional no concluye definitivamente el proceso y en cualquier tiempo en que se presenten nuevas pruebas del cargo, puede reabrirse la investigación.

La instancia de reapertura se formulará ante el Juez de la causa, quien decidirá con vista a las pruebas que se encontrare prescrita. En este último caso el sobreseimiento provisional se elevará de oficio a sobreseimiento definitivo.”

De la normativa anteriormente transcrita podemos inferir que en el caso concreto del funcionario público reintegrado por sobreseimiento provisional no constituye impedimento alguno para el ejercicio de sus derechos y deberes, pese a que existe la posibilidad de que en cualquier momento se pueda reabrir el proceso mientras que no se dicte el sobreseimiento definitivo.

En particular sobre el pago de los salarios caídos durante el período que estuvo suspendido el funcionario público hasta su efectivo reintegro a la institución, debemos expresar que la Corte Suprema de Justicia, Sala III de lo Contencioso-Administrativo, ha sostenido el principio que un funcionario público le asiste el derecho de recibir un salario a cambio de un trabajo realmente realizado a menos que la Ley disponga lo contrario.

En el mismo sentido, nuestro máximo Tribunal de Justicia y la Procuraduría de la Administración, en reiterados precedentes, han mantenido la posición común que no es factible el pago de salarios dejados de recibir (salarios caídos) al funcionario público sino están efectivamente contemplados en una Ley formal que otorgue y regule tal derecho, ya que en nuestro ordenamiento jurídico prevalece “el principio que el funcionario público sólo puede realizar aquello que la Ley lo autoriza expresamente.”

Precedentes reiterados de la Sala III de la Corte Suprema de Justicia los podemos encontrar, como atinadamente fueron citados varios de ellos en el criterio legal del Licdo. Luis Quintero Sánchez, en:

- Sentencia de 4 de mayo de 1990, demanda de Plena Jurisdicción, Dilsa Yolanda Peralta vs Ministerio de Salud;
- Sentencia de 4 de mayo de 1990, demanda de Plena Jurisdicción, Berta Ramona De La Guardia vs Alcaldía de Panamá;
- Sentencia de 6 de febrero de 1991;
- Auto de 14 de agosto de 1991, demanda de Plena Jurisdicción, Guillermo Ortega vs Caja de Seguro Social;
- Sentencia de 17 de enero de 1992;
- Sentencia de 14 de julio de 1993, demanda de Plena Jurisdicción, María Eugenia Hernández vs IRHE;

- Sentencia de 30 de junio de 1994, demanda de Interpretación, Alcaldía de Panamá;
- Sentencia de 3 de octubre de 1995, demanda de Plena Jurisdicción, Martín vs. Ministerio Público;
- Sentencia de 24 de enero de 1996, demanda de Plena Jurisdicción, Cristobalina Peña Rodríguez vs Alcaldía de Colón;
- Sentencia de 29 de mayo de 1996, demanda de Plena Jurisdicción, Rubén Dario Rodríguez vs. Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá;
- Sentencia de 28 de junio de 1996, demanda de Plena Jurisdicción, Norberto Lezcano Roque vs Ministerio de Desarrollo Agropecuario; y,
- Sentencia de 25 de julio de 1996, demanda de Plena Jurisdicción, Belinda Silvera vs Ministerio de Educación.

En cuanto al caso presentado a nuestra consideración, observamos que durante el período de suspensión del funcionario público en verdad no hubo una labor desempeñada a favor del Instituto Nacional de Cultura (INAC), y por otro lado, al analizar el marco legal de dicha institución podemos afirmar que no existe ninguna disposición que prevea el pago de los salarios caídos durante el tiempo que dure la suspensión de uno de sus empleados públicos, ni en su Ley Orgánica (Ley N° 63 de 6 de junio de 1974, G.O. N° 17.622 de 25/VI/74) ni en su Reglamento Interno de Personal (Resuelto N° 1 de 5 de enero de 1976).

Luego entonces, pasamos a contestar sus dos (2) restantes interrogantes muy relacionadas entre sí:

¿Es actualmente aplicable en el Instituto Nacional de Cultura, las normas de la Ley N° 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, específicamente lo contemplado en los Títulos V, VI y VII de la misma?

¿Cabe aplicar en el caso planteado en la primera interrogante de esta nota, lo dispuesto en el artículo 134 de la referida Ley 9 de 1994?

La Ley N° 9 de 20 de junio de 1994 “por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa (G.O. N° 22.562 de 21 de junio de 1994) plasma en su artículo 198 un cronograma que determina la incorporación gradual de los diversos funcionarios públicos, por niveles e instituciones, singularidad que hace que este instrumento legal no tenga una fecha exacta para entrar en vigor sino que debe cumplir con una serie de etapas sucesivas para que entre en vigencia dentro de la Administración Pública y nuestro ordenamiento jurídico.

Esta Ley N° 9 de 1994 derogó varias normas como el Manual de Clasificación de Puestos en el Gobierno y otras que le fueran contrarias (art. 197), por ende, en este momento estamos en una etapa de transición donde se derogaron diversos preceptos que trataban la materia y aún no ha sido implementada la Carrera Administrativa.

En consecuencia, somos del criterio que las disposiciones que consagra la Ley de la Carrera Administrativa no son aplicables en este momento al Instituto Nacional de Cultura, ni los Títulos V (Acciones de Recursos Humanos), VI (Derecho, Deberes, Prohibiciones y Régimen

Disciplinario) VII (Del Régimen Disciplinario), ni el artículo 134 que dispone el tema de salarios caídos.

Esta posición es apoyada por la Corte Suprema de Justicia en su Fallo de 26 de junio de 1996 que plantea lo siguiente:

“También es necesario acotar que el recurrente no ha demostrado haber ingresado a la Caja de Ahorros en base al sistema de méritos, mediante concurso de oposición amparado en una Ley especial o de Carrera Administrativa... a pesar de que en la actualidad la Carrera Administrativa ha sido instituida en nuestro ordenamiento positivo... aún no ha sido implementada eficazmente, dentro de su ámbito de aplicación estatal. Imperando por tanto, el principio de que en la esfera de las destituciones, separación o suspensión del cargo de funcionarios públicos, el acto que decida la remoción de quienes ocupen un cargo no protegido o amparado por ley especial, carrera administrativa, concurso de oposición o estabilidad relativa, es simplemente de libre nombramiento y remoción, producto del ejercicio de un poder o facultad discrecional del ente nominador, salvo disposición legal en contrario.” (Sentencia de 26 de junio de 1996, demanda de Plena Jurisdicción, Vicente Rodríguez Mendoza vs Caja de Ahorros, Registro Judicial de junio de 1996, pág. 349) (el subrayado es nuestro)

Por todo lo anterior concluimos que el funcionario público reintegrado mediante la Resolución N° 004/DG-AL de 31 de enero de 1997 no tiene derecho al cobro de los salarios dejados de percibir en el período que va desde su destitución, por medio de la Resolución N° S.F. -031 de 7 de abril de 1995, hasta su real reincorporación al Instituto Nacional de Cultura el 1° de febrero de 1997, y además este funcionario público no está amparado por la Ley N° 9 de 20 de junio de 1994 “por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa.”

Esperamos haber cumplido con nuestro deber de orientar y resolver sus interrogantes, me suscribo de usted,

Cordialmente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/6/cch