



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de diciembre de 2021.
C-225-21

Licenciado
Juvy Cano Saldaña
Administrador de la
Agencia Panamá Pacífico (APP).
Ciudad.

Ref.: Reintegro de una ex servidora pública. Procedimiento presupuestario.

Señor Administrador:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota N° APP/ADM/AL/595-2021 de 10 de diciembre de 2021 y recibida en este Despacho en esa misma fecha, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si es procedente solicitarle a una ex funcionaria favorecida por una sentencia proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que ordena su reintegro, que se reincorpore a laborar, quedando pendiente el pago de los salarios mensuales que se generen desde el día de su reincorporación, hasta el inicio del nuevo período presupuestario, de modo tal que se pueda resolver lo concerniente a su posición; y cómo puede interpretarse el hecho que a la ex funcionaria se le ha solicitado se apersona a la Institución y la misma no ha asistido vs lo que dictaminó la Corte Suprema de Justicia y el proceso de desacato que paralelamente lleva a cabo su abogada.

Sobre su primera interrogante estimamos, salvo mejor criterio, que la ex funcionaria a cuyo favor el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ordenó el reintegro, no debería ser reintegrada, quedando pendiente el pago de los salarios mensuales que se generen desde el día de su reincorporación, hasta el inicio del nuevo período presupuestario. En tal sentido consideramos que lo procedente podría ser ubicar una o más posiciones existentes, o de no ser ello posible, crear una nueva posición, en los términos que señala el artículo 326 de la Ley de Presupuesto 2022 y gestionar lo conducente para garantizar la disponibilidad de las partidas presupuestarias y recursos, que se precisen para sufragar las erogaciones corrientes y de vigencia expirada resultantes.

En lo concerniente a su segunda pregunta, no nos es dable pronunciarnos, toda vez que esta Procuraduría ha tenido información de que la ex funcionaria ya compareció a la Agencia para procesar lo concerniente a los términos de su reintegro; gestión que resultó infructuosa, dado que ésta rechazó el acuerdo ofrecido por la entidad.

A continuación, le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión.

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

I. Consideraciones y argumentos jurídicos de esta Procuraduría:

Sobre su primera interrogante, referente a si es procedente que una ex funcionaria favorecida por una sentencia proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que ordena su reintegro, se reincorpore a laborar, quedando pendiente el pago de los salarios mensuales que se generen desde el día de su reincorporación, hasta el inicio del nuevo período presupuestario, debemos iniciar señalando que la situación fáctica que se nos plantea se enmarca dentro del ámbito de la ejecución presupuestaria y el manejo de la planilla institucional; materias éstas que involucran competencias especiales atribuidas por la Constitución y/o la ley, al *Ministerio de Economía y Finanzas*, en su calidad de ente rector de la administración presupuestaria del sector público (Cfr., acápite B.1 del artículo 2 de la Ley N°97 de 21 de diciembre de 1998) y a la *Contraloría General de la República*, como entidad a la cual le corresponde refrendar las planillas, las cuentas contra el Tesoro Nacional y los contratos que celebre la Nación y que impliquen erogación de fondos públicos o afectación de patrimonios públicos (Cfr., acápite “c” del artículo 55 de la Ley N°32 de 8 de noviembre de 1984).

Dado que al tenor del artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, *en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales*; a modo de orientación general sobre la temática objeto de su consulta, estimamos pertinente anotar que el Presupuesto General del Estado reviste carácter anual. La vigencia presupuestaria comienza a correr a partir del primer día hábil del mes de enero y culmina el 31 de diciembre, de cada año fiscal. De acuerdo al calendario de pagos correspondiente al período fiscal 2021, *“los movimientos deben ser entregados por las entidades a la Contraloría General desde el inicio hasta 2 días antes del cierre según el Calendario de Registro y Pagos”*; de lo que se infiere que, aún en el supuesto de que la Agencia Panamá Pacífico (en adelante, APP) contase con la posición y partida presupuestaria para hacer frente a esta erogación, para poder honrar el pago del sueldo y las prestaciones laborales de la ex funcionaria, de darse su reintegro en el mes de diciembre, habría sido preciso que dicho “movimiento” se hubiere realizado a más tardar dos (2) días antes del 9 de diciembre de 2021, último día señalado en dicho calendario para el cierre de la planilla; y que la retención por ACH se hubiere practicado a más tardar el 23 de diciembre de 2021, conforme lo establece igualmente el aludido calendario de pagos.

Es claro entonces que, de haberse dado la reincorporación de la ex funcionaria a sus labores en el mes de diciembre del año en curso, lo relativo al pago de los salarios y prestaciones laborales que se generasen a partir de la fecha de su reingreso y hasta el inicio del próximo período fiscal, no habría podido solucionarse en lo que resta de este año.

Siendo ello así, los pagos de vigencia expirada (salarios caídos) que la entidad está obligada a satisfacer en cumplimiento del fallo proferido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que se le adeuden a la aludida ex funcionaria, tendrían que ser incorporados por la APP en su anteproyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 2023, a presentarse al Ministerio de Economía y Finanzas, en la fecha y de acuerdo al procedimiento establecido para tales efectos.

Aclarado lo anterior, es pertinente señalar que en concordancia con los artículos 277 y 278 de la Constitución Política, la norma general de administración presupuestaria contemplada en el artículo 261 de la Ley N°248 de 29 de octubre de 2021, *“Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2022”*, señala que las instituciones de públicas no podrán realizar ningún pago, si no se ha cumplido previamente con la formalización del registro presupuestario de esta

obligación. Cónsono con lo anterior, el artículo 353 de la misma excerta legal señala que todas las afectaciones presupuestarias que realicen las instituciones públicas deberán ser imputadas a los objetos de gastos establecidos en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, autorizado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Por lo tanto, en el caso específico al cual se refiere su consulta, sería necesario que la entidad verifique, en primer lugar, si cuenta con una o más posiciones vacantes (cuales pueden ser objeto de modificaciones en cuanto al monto del sueldo o a la posición correspondiente) o si se amerita crear una nueva posición, en los términos que señala el artículo 326 de la Ley de Presupuesto, para poder dar cumplimiento a la orden de reintegro. Dicha norma legal es del siguiente tenor:

“Artículo 326. Modificación a la estructura de puestos mediante resolución. Las modificaciones a la estructura de puestos que requieran las instituciones públicas deberán ser solicitadas, a partir del 1 de febrero hasta el 15 de septiembre, al Ministerio de Economía y Finanzas para su evaluación y registro. Igualmente, las solicitudes de modificaciones debidamente autorizadas por el representante legal o en quien él delegue, a fin de eliminar posiciones vacantes, **crear posiciones nuevas, modificar posiciones existentes** y asignar dietas y sobresueldos debidamente autorizados. El Ministerio de Economía y Finanzas, posteriormente, enviará a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional la documentación correspondiente para su conocimiento.

El monto de los aumentos y de las creaciones establecidas en los cambios de la estructura de puestos solo podrá ser financiado mediante la disminución y eliminación de puestos.

Todos los cambios no podrán tener efectividad retroactiva anterior al 1 de febrero, salvo los casos establecidos por ley.

Cuando la modificación a la estructura de puestos solicitada conlleva un traslado o de partida, este podrá ser tramitado simultáneamente con la solicitud de modificación. Este traslado de partida deberá contemplar los montos correspondientes a las contribuciones a la seguridad social y el XIII mes que corresponda.”

También sería preciso verificar si se cuenta con las partidas presupuestarias para para hacer frente al pago de los salarios y prestaciones laborales que se vayan generando a partir de la reincorporación de la funcionaria; debiendo corroborarse, en caso afirmativo, que dichas partidas cuenten con los recursos necesarios para hacer frente a tales erogaciones.

De no contar la entidad con los recursos necesarios para alimentar las correspondientes partidas, la Ley de Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2022, contempla los mecanismos mediante los cuales las entidades estatales pueden tramitar modificaciones al presupuesto institucional, siendo en el caso que nos ocupa el denominado “*traslado de partidas presupuestarias*” un mecanismo que permitiría solucionar la situación planteada en su consulta con mayor prontitud.

Sobre el “traslado de partidas”, los artículos 319 y 320 de la Ley de Presupuesto, disponen lo siguiente:

“Artículo 319. Traslado de partida. El traslado de partida es la transferencia de recursos en las partidas del Presupuesto, con saldo disponible de fondos o sin utilizar, a otras que se hayan quedado con saldos insuficientes o que no tengan asignación presupuestaria.

Los traslados de partidas serán tramitados como tales **a partir del 1 de febrero y hasta el 15 de noviembre**; no obstante, podrán realizarse en cualquier época del año en el caso de obras de inversiones y gastos para la atención de servicios sociales.

Las instituciones públicas presentarán las solicitudes de traslados **de saldos disponibles de fondos entre las partidas presupuestarias y de los ahorros comprobados en la ejecución presupuestaria debidamente autorizadas por el representante legal de la entidad, o quien él designe**, al Ministerio de Economía y Finanzas, que previa verificación de la efectiva disponibilidad de saldos no comprometidos tramitará o no la correspondiente solicitud. Los traslados de partidas de doscientos mil balboas (B/.200, 000.00) o más se remitirán a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional para su aprobación o rechazo. Una vez aprobados mediante resolución por la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, el Ministerio de Economía y Finanzas incorporará esta aplicación al Sistema Informático aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas y notificará a la entidad.

Si la Comisión no realiza ninguna actualización dentro de los treinta días calendario siguientes al recibo de la solicitud, se entenderá que ha sido aprobada la modificación correspondiente. Si, por el contrario, la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional realiza algún tipo de actuación con respecto a la solicitud de traslado, se suspende el término, y se comunicará a la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas y a la entidad solicitante, hasta que la entidad solicitante realice sustentación ante la comisión, que la aprobará o la rechazará.

Previa evaluación del Ministerio de Economía y Finanzas, las entidades públicas podrán realizar en forma expedita los traslados de partidas menores de la suma de doscientos mil balboas (B/.200,000.00), que podrán ser tramitados, realizados y autorizado por éstas, y remitidos dentro de los primeros veinte días de cada mes, para su información a la Comisión de Presupuesto y al Ministerio de Economía y Finanzas. La Comisión de Presupuesto no tramitará traslado adicional a ninguna institución que incumple con la remisión del respectivo informe. Esta Comisión podrá hacer citaciones a las instituciones solicitantes, cuando considere necesario requerir una sustentación de estos traslados. Para dar cumplimiento a esta disposición, la Dirección Nacional de Contabilidad parametrizará en el Sistema Informático lo señalado en el artículo siguiente, sobre las limitaciones a los traslados de partidas, para mantener controles correspondientes, de tal manera que se cumpla con las disposiciones que establece la Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal, la Ley 38 de 2012, que crea el Fondo de Ahorro de Panamá y las reformas a dichas legislaciones establecidas por la Ley 51 de 2018.

1. (...)”.(Resaltado del Despacho)

“**Artículo 320.** Limitaciones a los traslados de partidas. Las solicitudes de traslados de saldos de las partidas de gastos deberán ajustarse a las normas siguientes:

2. **Los saldos de ahorros comprobados de las partidas de servicios básicos y de contribuciones a la seguridad social solamente se podrán utilizar para reforzar objetos de gastos entre sí, o sea, entre servicios básicos y entre contribuciones a la seguridad social y sus correspondientes créditos reconocidos o vigencias expiradas.**
3. **Los saldos de ahorros comprobados de la partida de sueldos fijos solamente se podrán utilizar para reforzar objetos de gastos dentro del grupo de servicios personales,** otras pensiones y jubilados (609), indemnizaciones laborales (612), medicamentos (244), insumos médico-quirúrgicos (que abarca los siguientes objetos de gastos: 274, 276, 277 y 278 del Ministerio de Salud, el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud y la Caja de Seguro Social) y partidas de inversión.
4. **Los saldos de partidas de gastos de funcionamiento podrán ser trasladados entre sí,** con excepción de alimentos para consumo humano, de cuotas a organismos internacionales y del Servicio de la Deuda Pública. En caso de que se identifiquen ahorros comprobados en estos objetos de gastos, serán verificados por el Ministerio de Economía y Finanzas.
5. Los saldos de las partidas de funcionamiento podrán reforzar proyectos de inversión; no obstante, las partidas de inversión no podrán trasladarse para reforzar partidas de funcionamiento.
6. Los saldos de las partidas de inversiones podrán trasladarse entre sí.
7. La cancelación o posposición de proyectos de inversión presentados en la vigencia podrán reforzar otros proyectos con partidas insuficientes o crear nuevos proyectos de inversión.
8. Se prohíbe trasladar saldos disponibles para reforzar las partidas del objeto del gasto codificadas en el grupo de Asignaciones Globales, con excepción de los Gastos del Servicio Exterior, de Emergencias Nacionales y Reservas para Contingencias.” (Resaltado del Despacho)

A lo anotado cabe agregar que de conformidad con el artículo 206 de la Constitución Política las decisiones de la Corte Suprema de Justicia en ejercicio de las atribuciones establecidas por dicha norma son **finales, definitivas y obligatorias**; por lo que la APP está obligada a dar cumplimiento al fallo proferido por el Pleno de dicho alto tribunal de justicia, al cual alude su consulta, en los precisos términos en él señalados.


En virtud de las consideraciones anotadas, este Despacho estima, con relación a su primera interrogante, que la ex funcionaria favorecida por una sentencia proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia que ordena su reintegro, no debería reincorporarse a laborar, quedando pendiente el pago de los salarios mensuales que se generen desde el día de su reincorporación, hasta el inicio del nuevo período presupuestario; pues como ya se ha indicado en líneas superiores, lo procedente habría sido que la entidad, previo al reintegro, ubique una o más posiciones existentes, o de no ser ello posible, tramite la creación de una nueva posición, en los términos que señala el artículo 326 de la Ley de Presupuesto 2022 y gestione lo conducente para garantizar la

disponibilidad de las partidas presupuestarias y recursos, que se precisen para sufragar las erogaciones corrientes y de vigencia expirada resultantes.

En cuanto a su segunda interrogante, referente al procedimiento a seguir ante el hecho de que a la fecha en que se formuló la presente consulta, la ex funcionaria no había comparecido a la Agencia para gestionar lo concerniente a su reintegro, pese a los llamados hechos por la entidad; dado que mediante comunicación telefónica se nos informó que la funcionaria ya atendió dicho llamado, resultando dicha gestión en el rechazo por ésta del acuerdo ofrecido por la entidad, no nos es dable emitir un criterio sobre el particular.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/dc

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