

Panamá, 12 de diciembre de 2003.

Licenciado

**ALBERTO E. TELLO G.**

Director Ejecutivo del Instituto Panameño  
Autónomo Cooperativo (IPACOOOP)

E. S. D.

Señor Director Ejecutivo:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales, acuso recibo de su nota seriada D.E.N°.893/2003 de 13 de noviembre de 2003, ingresada el día 14 del mismo mes y año, por medio de la cual nos solicita opinión jurídica respecto a "si el Director Ejecutivo y la Subdirectora Ejecutiva, tienen derecho a los aumentos de sueldos de conformidad con la Resolución Ejecutiva N°.193 de 25 de septiembre de 2002, o a partir del Decreto de Personal N°.106 de 27 de octubre de 2003.

#### **Antecedentes**

Mediante Resolución Ejecutiva N°.193 de 25 de septiembre de 2002, prohijada por el despacho de la Presidencia de la República, se modifica la Estructura de Personal del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo en el sentido de eliminar dos (2) posiciones en la Institución, crear una (1) posición, nueva en la misma y aumentar el sueldo a los cargos de Director Ejecutivo y Subdirector Ejecutivo, respectivamente.

Después de la firma de la Resolución Ejecutiva N°.193, se dicta el Decreto de Personal N°.106 del 27 de octubre de 2003 en la cual la Presidenta de la República decreta ajustar el sueldo al Director Ejecutivo y la Subdirectora Ejecutiva ajuste éste que está contemplado en la Resolución Ejecutiva en mención (Artículo 3) y señala en el párrafo del mismo que el Decreto rige a partir de la Toma de Posesión. (Destacado de la Procuraduría).

Una vez señalados los trámites realizados para el aumento al Director Ejecutivo y Subdirectora Ejecutiva, atendiendo a lo

establecido en los actos administrativos antes expuestos, pasamos a ofrecer nuestra opinión sobre lo consultado.

### **Opinión del IPACOOOP**

El Departamento de Asesoría Legal es del criterio de que el Acta de Toma de Posesión *debe elaborarse tomando como fundamento la Resolución Ejecutiva N°.193 de 25 de septiembre de 2002* y no el Decreto de Personal N°.106 de 27 de octubre de 2003, toda vez que consideran que este último no se debió dictar en virtud de que el derecho al ajuste de sueldo ya estaba consagrado en la Resolución Ejecutiva precitada, cuando señala que ésta entrará en vigencia a partir del 25 de septiembre de 2002.

### **Dictamen de la Procuraduría**

Antes de entrar a dar nuestra opinión respecto a lo consultado, es oportuno aclarar que la actividad de la administración debe desplegarse bajo principios de objetividad y legalidad. Sin embargo, es importante destacar que esta varía en la medida en que la ley establezca las reglas del juego por donde deba ser encaminada la actividad administrativa de la organización o el procedimiento a seguir en los diversos trámites que se generan o se producen en la administración.

En ese sentido, debemos encausar esta actividad administrativa, bajo las acciones de recursos humanos que se ejecutan dentro de la administración pública de manera frecuente. Entre estas acciones podemos mencionar los nombramientos, ajustes salariales, ascensos etc., los cuales son emitidos por las instituciones públicas.

Evidentemente toda reestructuración o cambio en la estructura de personal debe ser previamente revisada y analizada por las autoridades correspondientes; en ese sentido, la Ley N°.66 de 20 de noviembre de 2003 "por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2004" establece en su artículo 174, que las instituciones públicas podrán solicitar al Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, a partir del lero. de abril hasta el 31 de octubre, cambios en sus Estructuras de Puestos, a fin de eliminar posiciones vacantes, crear posiciones nuevas, modificar posiciones existentes y asignar dietas y sobresueldos no incluidos y/o reglamentados en la presente Ley o leyes especiales.

El Ministerio de Economía y Finanzas enviará a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, la documentación correspondiente para su conocimiento. El monto de los aumentos y creaciones contemplados en los cambios de estructuras de puestos

solo podrán ser financiados mediante la disminución y eliminación de puestos.

Las instituciones públicas bajo el régimen de Carrera Administrativa deberán consultar previamente a la Dirección de Carrera Administrativa. El Ministerio de Economía y Finanzas determinará la forma en que dichas solicitudes serán presentadas mediante el procedimiento de Resoluciones Ejecutivas, como se cumplió en el presente caso.

De las disposiciones presupuestarias, se desprenden importantes pasos a seguir por la administración, y sobre este tema la doctrina señala, que toda actividad administrativa desplegada tiene sus limitaciones o procedimientos definidos en la ley.

Sin alejarnos del tema objeto de análisis, también cabe indicar que al artículo 177 de la Ley 66 de 2003, establece que las acciones de personal relativas a nombramientos, destituciones, ajustes salariales y ascensos emitidas por las instituciones del Gobierno Central, se presentarán al Ministerio de Economía y Finanzas para su revisión y luego a consideración y aprobación de la Presidencia de la República. De lo reseñado en esta norma, se colige con claridad que los cambios, ajustes o ascensos se hacen en función al cargo que aparece en la estructura de personal, tomando en consideración, las funciones y responsabilidades que de éste se generan. De allí, que es necesario que los cambios que se produzcan en las posiciones sean producto de un análisis previo en atención al servicio público a prestar.

Como se ha explicado, una vez considerados los cambios en la estructura y de conformidad con el artículo 177 de la Ley 66 de 2003, deben ser presentados al Ministerio de Economía y Finanzas y posteriormente revisado y enviado a la consideración y aprobación de la Presidencia de la República, para su validez de acuerdo a la ley presupuestaria.

Sobre el caso consultado, la aprobación se materializó en la Resolución Ejecutiva N°.193 de 25 de septiembre de 2002, sin embargo recordemos que estas acciones de ascensos o ajustes se hacen en función a los cargos de Director Ejecutivo y Subdirectora Ejecutiva del IPACCOOP. No obstante, a nuestro juicio, estos derechos se reconocen en propiedad de acuerdo con el artículo 1, parágrafo 1 del Decreto de Personal N°106 de 27 de octubre de 2003, en él se ordena que será efectivo a partir de la toma de posesión.

Sobre este punto, es importante señalar que el artículo 176 de la Ley 66 de 2003, publicado en G.O. 24,934 de 24 de noviembre de 2003, establece la siguiente prohibición. Veamos:

"Artículo 176. PROHICIÓN DE EJERCER UN CARGO ANTES DE LA TOMA DE POSESIÓN. Ninguna persona entrará a ejercer cargo público de carácter permanente, probatorio o transitorio, sin que antes hubiese tomado posesión del cargo de acuerdo con el trámite administrativo establecido y solo tendrá vigencia fiscal con posterioridad a la fecha de toma de posición.

**Si un funcionario pasa a ocupar otro cargo público o recibe ajuste salarial, recibirá la nueva remuneración desde la fecha de toma de posesión y en ningún caso tendrá efecto retroactivo.**" (Destacado nuestro).

De la parte final del texto copiado, se deduce que ningún funcionario puede recibir ajuste salarial, sino desde la fecha de la toma de posesión y en ningún caso tendrá efecto retroactivo. En conclusión este despacho es de opinión que los funcionarios tienen derecho a sus ajustes salariales desde la fecha de su toma de posesión, es decir a partir del Decreto de Personal N°.106 de 27 de octubre de 2003, con fundamento en el artículo 176 de la Ley 66 de 20 de noviembre de 2003.

Esperamos de esta forma haber dado respuesta a su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.