



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 12 de junio de 2006.
C-Nº 38

Magistrado
Eduardo Valdés Escoffery
Magistrado Presidente del
Tribunal Electoral
E. S. D.

Señor Magistrado Presidente:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota Núm. 377N-MP/2005, por la cual pregunta a la Procuraduría de la Administración si el Tribunal Electoral está facultado para efectuar cambios en su estructura de puestos sin la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas, siempre que las nuevas posiciones e incrementos salariales que ello conlleve sean financiadas mediante la eliminación de posiciones de igual monto, de forma tal que no se incremente el presupuesto de gastos de la Institución.

A fin de responder su consulta, considero pertinente referirme al contenido del artículo 218 de la Ley 38 de 24 de noviembre de 2005 por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2006, que es del siguiente tenor:

“Artículo 218. MODIFICACIÓN A LA ESTRUCTURA DE PUESTOS. Las modificaciones a la estructura de puestos que requieran las instituciones públicas, deberán ser solicitadas al Ministerio de Economía y Finanzas, a partir del 15 de enero hasta el 31 de octubre, 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 enviará a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional la documentación correspondiente para su conocimiento.

El monto de los aumentos y creaciones contemplados en los cambios de estructuras de puestos sólo podrán ser financiados mediante la disminución y eliminación de puestos.

Cuando la modificación solicitada a la estructura de puestos conlleva un traslado de partida, éste podrá ser tramitado simultáneamente con la solicitud de modificación.

En el caso de las solicitudes que incluyan cargos bajo el régimen de carrera administrativa, deberán adjuntar la recomendación favorable de la Dirección General de Carrera Administrativa. El Ministerio de Economía y Finanzas determinará la forma en que dichas solicitudes serán presentadas mediante el procedimiento de resoluciones”

Por su parte, el artículo 118 del Código Electoral (antes artículo 116, modificado por el artículo 18 de la Ley 60 de 17 de diciembre de 2002), norma en la cual se basa el criterio jurídico del Tribunal Electoral, señala:

“Artículo 118. En virtud de la autonomía que le otorga el artículo 136 de la constitución Política, el Tribunal Electoral está autorizado para establecer el costo de los servicios que presta y para administrar tanto los fondos que recauda como los que el Órgano Ejecutivo deba poner a su disposición, de acuerdo con según (sic) la Ley de Presupuesto General del Estado, los cuales serán asignados al Tribunal Electoral mensualmente, según sus necesidades.

Las acciones de personal, tales como nombramientos, destituciones, ajustes salariales, sobresueldos y ascensos, que realicen el Tribunal Electoral y la Fiscalía Electoral, así como **los cambios en sus estructuras de puestos, solamente requieran para su trámite una resolución motivada de Sala de Acuerdos o de la Fiscalía Electoral según el caso**, siempre que las partidas estén incluidas en el respectivo presupuesto, y que el monto del aumento o de la creación de posiciones nuevas, esté financiado con disminuciones o eliminaciones de puestos. **Tales decisiones se enviarán al Ministerio de Economía y Finanzas para su conocimiento** y a la Contraloría General de la República para el registro y pronta incorporación a la planilla correspondiente.

Cuando el Tribunal Electoral tenga urgencia evidente, que le impida seguir los trámites ordinarios de la contratación pública, la cual será declarada por resolución motivada de Sala de Acuerdos, podrá arrendar, contratar servicios y adquirir materiales y equipos directamente, para las labores inherentes a sus funciones, incluyendo las de Registro Civil, Cedulación, Padrón Electoral y la organización y celebración de elecciones y refrendos.” (resaltado y subrayado nuestro).

De conformidad con la norma general de interpretación y aplicación de las leyes contenida en la segunda parte del numeral 1 del artículo 14 del Código Civil, cuando en diversas leyes existan disposiciones incompatibles entre sí, se preferirá la disposición relativa a un asunto especial a la que tenga carácter general. Dicha norma a la letra dice:

“Artículo 14. Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. **La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.**
2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior; y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate.”
(resaltado y subrayado nuestro).

Tanto el artículo 218 de la Ley 38 de 2005 como el párrafo segundo del artículo 118 del Código Electoral regulan el procedimiento a seguir para efectuar cambios en la estructura de puestos de entidades del sector público; no obstante, mientras el primero lo hace de forma general, el segundo regla de manera especial dicho procedimiento con relación al Tribunal Electoral y la Fiscalía Electoral.

En opinión de este Despacho, en el caso bajo estudio debe prevalecer la aplicación del artículo 118 del Código Electoral sobre el 218 de la Ley 38 de 2005, pues se trata de una disposición que regula de manera especial el procedimiento en los cambios de estructura de puestos en determinadas entidades de la Administración Pública: el Tribunal Electoral y la Fiscalía Electoral.

La aplicación de las normas especiales del Tribunal Electoral sobre normas de carácter general es una expresión jurídica de su autonomía constitucional, como lo ha reconocido la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 29 de junio de 1994:

“Cuando el legislador se refiere a que el artículo 136 de la Constitución confiere autonomía al Tribunal Electoral, no hace más que repetir lo que la disposición constitucional establece al crear este tribunal. **La autonomía debe entenderse como la potestad que tiene ese tribunal frente a los Órganos del Estado para dirigir su actividad conforme a las normas que le son propias.** Por ello, la autonomía que se le otorga al Tribunal Electoral tiene como fundamento ‘garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular’.”

De conformidad con lo anteriormente expuesto, respondo la consulta que ocupa nuestra atención señalando que a juicio de esta Procuraduría el Tribunal Electoral y la Fiscalía Electoral están facultados para efectuar cambios en su estructura de puestos sin requerir la aprobación previa del Ministerio de Economía y Finanzas, siempre que las nuevas posiciones e incrementos salariales que esta medida conlleve, sean financiadas mediante la eliminación de posiciones de igual monto, de forma tal que no se incremente el presupuesto de gastos de la institución. No obstante, esas decisiones deben ser enviadas al Ministerio de Economía y Finanzas para su conocimiento y a la Contraloría General de la República para su registro e incorporación a la planilla que corresponda.

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

Atentamente,



Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/1031/au

