

Panamá, 8 de febrero de 2002.

Licenciado

**JOSÉ MARÍA HERRERA, JR.**

Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario.

E. S. D.

Señor Gerente General:

Cumpliendo con nuestras funciones constitucionales y legales, acuso recibo de su nota seriada 1496-2001/AL de 13 de noviembre de 2001, ingresada a nuestras oficinas el día 17 de diciembre del 2001, a través de la cual nos solicita opinión respecto al artículo 71, acápite e) del Reglamento de Personal, sobre la incorporación dentro de las sanciones de las multas a aquellos funcionarios que por dolo, culpa o negligencia, en el desempeño de sus funciones, le ocasionen graves perjuicios económicos, morales o de cualquier índole al ISA”.

#### **Opinión legal del Instituto de Seguro Agropecuario**

El Departamento de Asesoría Legal del Instituto de Seguro Agropecuario, considera que en estos casos debe imponerse una sanción económica porque se han encontrado casos de funcionarios que descuidan sus funciones y por ello han causado perjuicios económicos al Instituto de Seguro Agropecuario, que se pudieron evitar .

#### **Posición de la Procuraduría de la Administración**

Como cuestión previa, consideramos oportuno revisar algunos elementos en la doctrina respecto al poder sancionador de la Administración.

En primer lugar, se advierte que toda sanción emanada del Estado o de cualquier entidad estatal, debe estar contenida en la Ley y desarrollarse posteriormente en sus reglamentos; por lo tanto, puede definirse el régimen disciplinario como un conjunto de normas jurídicas que regulan el comportamiento de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, estableciéndose primeramente los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades, las faltas, las sanciones administrativas y el procedimiento a aplicar.<sup>1</sup>

COLMEIRO, en su *Tratado de Derecho Administrativo*, conceptúa la potestad coercitiva de la Administración como la garantía de su independencia, ya que "si no tuviere ninguna potestad coercitiva o careciese absolutamente de facultades para exigir la fiel observancia de sus actos, imponiendo sanciones dentro de los angostos límites de una simple corrección o por vía de disciplina. No obstante, esta facultad tiene que ser delegada por el poder legislativo a la Administración. Explica el autor que esta potestad debe obedecer a una delegación especial del poder legislativo, que para robustecer la acción del poder administrativo le confiere facultades coercitivas y le reviste de una jurisdicción excepcional y ceñida por lo tanto a los términos señalados en la ley."<sup>2</sup>

De lo expuesto se colige que la facultad de imponer sanciones por parte de la administración pública debe estar claramente definida en la Ley, por un lado, y por otro, ésta debe ser delegada por el poder legislativo.

El Reglamento de Personal del I.S.A., dispone en su artículo 71, literal e) lo concerniente a las multas, y las define como sanciones económicas que aplica el Gerente General en los casos en que el funcionario por *dolo, culpa o negligencia*, en el desempeño de sus funciones, le ocasione graves perjuicios económicos, morales o de cualquier índole al I.S.A., en la tramitación de siniestros, según la gravedad del perjuicio

Los tres supuestos legales que plantea la norma reglamentaria, están tipificados en el Código Penal (artículos 322 a 328), como delitos, por lo que estimamos que esta norma, al contemplarlos en calidad de faltas, parece violar los principios de legalidad y de separación de poderes. La multa es una pena

<sup>1</sup> RODRÍGUEZ SANTOS, Carlos Manuel. Manual de Carrera Administrativa y Régimen Disciplinario. Ediciones Librería del Profesional; Colombia, 1997, p.96-97.

<sup>2</sup> DOMÍNGUEZ VILA, Antonio. Constitución y Derecho Sancionador Administrativo. Editorial Marcial Pons; Madrid, 1997 p.96.

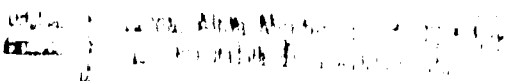
accesoria cuya imposición tiene lugar cuando ante la ocurrencia del respectivo delito, no puede ser regulada en sede administrativa porque es de conocimiento del órgano jurisdiccional correspondiente.

Por otro lado, es importante recordar que los funcionarios públicos sólo podemos hacer lo que la ley estrictamente ordene, y reglamentar en una norma o hacerla extensiva a otras medidas disciplinarias no contenidas en la Ley, vulnera el principio de legalidad, para estos efectos la Ley 9 de 20 de junio de 1994, "por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa", incluso el artículo 141 se regula concretamente la comisión de faltas administrativas que acarrear las siguientes sanciones disciplinarias:

- Amonestación verbal
- Amonestación escrita
- Suspensión
- Destitución.

Por todo lo anterior, este despacho es de opinión, que entrar a regular otro tipo de sanción que por su naturaleza, no se contemple en la Ley antes descrita, es violar el principio de legalidad, pues como se ha explicado, los funcionarios públicos sólo podemos hacer lo que la ley indique.

Con la pretensión de haber aclarado su inquietud, me suscribo de usted, atentamente,



Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF720/hf.