



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 10 de septiembre de 2008
Nota C-72-08

Su Excelencia
Guillermo A. Salazar N.
Ministro de Desarrollo Agropecuario
E. S. D.

Señor Ministro:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota DM/1356-08, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si el Ministerio de Desarrollo Agropecuario puede autorizar el pago de vacaciones y partidas del décimo tercer mes adeudadas a funcionarios separados de sus labores por su supuesta vinculación a una posible afectación pecuniaria del Estado, según informe de la Contraloría General de la República.

Del contenido de su nota, se desprende que la consulta que nos ocupa surge a raíz de una auditoría realizada por la Contraloría General de la República, a solicitud del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a la operación del acuerdo cooperativo que ejecutan Panamá y Estados Unidos de América dentro del marco de la ley 13 de 6 de mayo de 1999, para la Erradicación y Prevención del Gusano Barrenador del Ganado, el cual es coordinado por la Comisión que crea el artículo 2 de la referida ley.

De acuerdo a lo previsto en la citada ley 13 de 1999, la mencionada comisión cuenta con personal de los Estados Unidos de América y de la República de Panamá, existiendo entre estos últimos servidores públicos pertenecientes al Ministerio de Desarrollo Agropecuario y "personal de contrato otorgado por el MIDA", según lo denomina el propio acuerdo.

En virtud de esta situación y para efectos de poder dar respuesta a su consulta, en primera instancia creo pertinente aclarar algunos aspectos relativos al pago de vacaciones y del décimo tercer mes dentro del ámbito de la Administración pública, los cuales constituyen derechos que, dentro del sector público, la Ley **sólo le reconoce a aquellos que ostentan la calidad de servidores públicos.**

En efecto, a partir de la entrada en vigencia de la ley 38 de 24 de noviembre de 2005, por medio de la cual se dictó el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal de 2006, se estableció, de manera expresa, en las normas de administración presupuestarias, que los servicios especiales son aquellos prestados por profesionales, técnicos o personas naturales que **no son empleados públicos**, de tal suerte que las personas contratadas para la prestación de los mismos no gozan de esta condición. Este criterio se ha mantenido en las sucesivas leyes de presupuesto aprobadas por la Asamblea Nacional.

En relación con este tema, la Procuraduría de la Administración se ha pronunciado anteriormente a través de la consulta C-202-07, cuya copia se adjunta, señalando que el derecho a percibir prestaciones como vacaciones y décimo tercer mes no resulta extensivo a quienes sean contratados por servicios profesionales, en razón de no revestir éstos la investidura de servidores públicos.

En otro orden de ideas, también considero necesario referirme a la facultad que el artículo 29 de la ley 32 de 1984, orgánica de dicha institución, le da a la Contraloría General de la República frente a situaciones de las cuales pudiera surgir una posible afectación al patrimonio estatal y en las cuales puedan verse involucrados agentes de manejo, funcionarios o personas que no tengan tal condición. Tal norma dice así en su parte pertinente:

“...Cuando las circunstancias lo ameriten, la Contraloría podrá suspender el pago de salarios, remuneraciones o asignaciones de cualquier clase que el Estado o cualquier entidad pública deba hacer a favor del agente o empleado de manejo o de otro funcionario o persona que se encuentre involucrada en las irregularidades descubiertas y adoptará cualquier otra medida precautoria sobre bienes o fondos de tales personas o funcionarios, a fin de proteger los intereses públicos. Cuando sea el caso, la Contraloría General de la República dispondrá lo pertinente para que se inicie el correspondiente juicio de cuentas y para que se abra la investigación sumarial de rigor”.

En el mismo sentido, el artículo 4 del decreto de gabinete 36 de 1990 establece que la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República “está facultada para tomar, en cualquier tiempo o cuando a su juicio hubiere motivos para temer que se hagan ilusorias las pretensiones del Estado, las medidas precautorias sobre todo o parte del patrimonio del sujeto llamado a responder patrimonialmente”. Esta disposición se reafirma con lo previsto en el

artículo 11 del decreto 65 de 1990, por el cual el Contralor General de la República dicta el reglamento de determinación de responsabilidades, el cual indica que "cuando del examen que se esté practicando aparecieren hechos que hagan presumir fundadamente que se han cometido irregularidades en el manejo de los fondos o bienes públicos, a fin de proteger los intereses públicos, el funcionario encargado podrá solicitar al Contralor General que adopte cualquier medida precautoria sobre bienes o fondos del agente o empleado de manejo, de otro funcionario o de particulares que se encuentren involucrados en las irregularidades".

De las normas legales y reglamentarias citadas, se infiere que la Contraloría General de la República, como principal ente de fiscalización de las finanzas públicas, está plenamente facultada para adoptar, directamente o a solicitud de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, las medidas precautorias que estime necesarias para garantizar el resarcimiento patrimonial del Estado frente a un hecho doloso o culposo del cual se originen perjuicios a las finanzas públicas; medidas entre las que de manera específica se incluye la **suspensión del pago de salarios, remuneraciones o asignaciones de cualquier clase que el Estado o cualquier entidad pública deba hacer a favor de la persona que se encuentre involucrada en las irregularidades.**

En virtud de lo antes expresado, este Despacho es de opinión que a pesar de no existir una medida cautelar ordenada por la Contraloría General de la República en relación con las prestaciones que deben recibir estos servidores públicos, lo pertinente es solicitar una opinión de dicha institución antes de hacer efectiva cualquier medida sobre el pago de las mismas.

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

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

