



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de enero de 2017
C-01-17

Licenciado
Federico A. Humbert
Contralor General de la República
E. S. D.

Señor Contralor General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota No. 3335-16-leg., de 9 de diciembre de 2016, mediante la cual nos consulta si el Decreto Ejecutivo No. 129 de 13 de julio de 2016, "Que adopta y reglamenta el Programa de Retiro Voluntario para los servidores públicos que gocen de Pensión de Retiro por Vejez de la Caja de Seguro Social (...)", es aplicable al personal de la Contraloría General de la República; y si la percepción de la indemnización que confiere el citado reglamento es excluyente de otros beneficios establecidos mediante leyes especiales, como lo es la Bonificación por Antigüedad prevista en el artículo 112 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, adoptado por la institución a su cargo, a través de su Reglamento Interno.

Sobre el particular, la opinión de la Procuraduría es que: 1) El Decreto Ejecutivo 129 de 2016 resulta aplicable al personal de la Contraloría General de la República, ya que al ser un "organismo independiente" de acuerdo a la Constitución y la Ley, se enmarca dentro del concepto de "Instituciones Beneficiadas", cuyos funcionarios pueden acogerse al Programa de Retiro Voluntario establecido y regulado por dicho reglamento; y, 2) Los servidores públicos que se hubieren acogido a los beneficios que establece este instrumento normativo, tienen derecho a recibir también la Bonificación por Antigüedad establecida en el literal "n", del artículo 79 del Reglamento Interno de la Institución, ya que se trata de prestaciones de distinta naturaleza, no excluyentes entre sí.

A continuación, procedemos a externar los argumentos jurídicos que nos permiten arribar a estas conclusiones:

Respecto al primer tema planteado, es preciso indicar que de conformidad con el artículo 279 de la Constitución Política de la República, y en concordancia con dicho precepto, el artículo 1 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, ésta es "un organismo estatal independiente". El "Manual de Clasificación Presupuestarias del Gasto Público" del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante Resolución No. 244 de 13 de enero de 2011, reafirma este carácter, al clasificarla para efectos presupuestarios dentro de la categoría "Gobierno Central", que conforme a dicho instrumento jurídico comprende "(...) los diferentes Poderes y Órganos que constituyen el Estado Panameño, de acuerdo con la Constitución y las Leyes que regulan la organización y funcionamiento del mismo (...)", lo que al decir de la propia norma abarca

a los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, e igualmente, a los organismos independientes.

Por su parte, el artículo 1 del Decreto 129 de 2016, al precisar su ámbito de aplicación, señala que el mismo es aplicable a “los Ministerios, Instituciones Descentralizadas, Intermediarios Financieros, **Organismos Independientes** y Empresas Públicas”; y, de manera concordante, el numeral 4 de su artículo 2, las incluye dentro de la categoría de “**Instituciones Beneficiadas**”.

Según el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 129, los requisitos que deben cumplir los servidores públicos para acogerse al Programa de Retiro Voluntario son: (i) Gozar de una Pensión por Vejez, otorgada por la Caja de Seguro Social, mediante resolución debidamente ejecutoriada y surtiendo efectos legales; y (ii) Tener un año de estar prestando servicios en las *instituciones beneficiadas* como pensionado activo, al momento en que entró a regir el citado Decreto, que fue el 14 de julio de 2016.

El artículo 6 del mismo Decreto, establece las excepciones al Programa, así:

“Artículo 6. Excepciones al Programa. No podrán acogerse al Programa de Retiro Voluntario:

1. Funcionarios que ocupen cargos de elección popular;
2. Miembros de carrera de la Fuerza Pública;
3. **Servidores públicos que prestan servicios temporales de manera transitoria por menos de dos años;**
4. Personal que laboren para Sociedades Anónimas propiedad del Estado
5. Autoridad del Canal de Panamá;
6. Los ministros, viceministros, **directores, subdirectores, jefes de departamento y todo aquel servidor público que haya sido nombrado en una jefatura dentro de las Instituciones beneficiarias.**”
(Resaltado del Despacho).

En virtud de las consideraciones anotadas, es claro que al ser la Contraloría General de la República un “organismo estatal independiente”, los servidores públicos adscritos a la misma podrán acogerse voluntariamente al Programa de Retiro Voluntario creado y regulado por el Decreto Ejecutivo No. 129 de 13 de julio de 2016, si cumplen con los requisitos en él establecidos y no se encuentran comprendidos dentro de las excepciones señaladas en el artículo 6 *ibidem*.

Respecto a su segunda interrogante, esto es, si los servidores públicos que se acojan al Programa de Retiro Voluntario regulado en el Decreto Ejecutivo No. 129 de 2016, quedan excluidos de recibir la Bonificación por Antigüedad reconocida en el Reglamento Interno de la institución a su cargo, que entre otros aspectos regula el régimen de estabilidad laboral de los servidores públicos de la Contraloría General de la República, lo primero que debemos resaltar es que dentro de las excepciones contempladas en el artículo 6 del Decreto 129 de 2016, anteriormente citado, no se encuentra ninguna que excluya a los servidores públicos que tengan derecho a recibir *bonificaciones* establecidas mediante Ley.

No obstante, el artículo 17 de dicho instrumento reglamentario, establece la prohibición de acogerse a *programas de retiro voluntario* similares, así:

“**Artículo 17. Dualidad de Programas.** Si las Instituciones beneficiarias cuentan con un *Programa de Retiro Voluntario* previo al reglamentado en este Decreto Ejecutivo, los servidores públicos deberán elegir un solo programa, pero no podrán beneficiarse con ambos.” (cursivas del Despacho).

Como se puede apreciar, si bien el artículo que se cita prohíbe la dualidad de “Programas de Retiro Voluntario”, cuando las instituciones beneficiadas cuentan con un programa previo de la misma naturaleza; en el caso que nos ocupa, ni la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, ni el Reglamento Interno de esta institución, u otra disposición especial dictada antes de entrar en vigencia del Decreto Ejecutivo 129 de 2016, contemplan otro “Programa de Retiro Voluntario” que confiera derecho a percibir una “*indemnización*”.

En ese sentido resulta preciso advertir que la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, no contempla un “Programa de Retiro Voluntario”, sino que en su artículo 80 le concede a los servidores públicos el beneficio de jubilarse con su última remuneración percibida, si cumplen con los requisitos ahí señalados.

Por su parte, el Reglamento Interno de institución, aprobado mediante Decreto del Contralor General de la República expedido el 16 de septiembre de 1997, establece en el literal “n” de su artículo 79, el denominado “*bono por antigüedad*”, siendo dos los supuestos en que tendrá lugar este beneficio, a saber, el acogerse el servidor público a su jubilación, o, por haberse acogido, voluntariamente, a un “*Programa de Reducción de Fuerza*”. Asimismo, dicho artículo prevé en el literal “o”, el derecho a recibir una “*indemnización*” si el retiro definitivo se produce de manera no voluntaria, en virtud de un programa de reducción de fuerza. Dice así el artículo en cuestión:

“**Artículo 79: DE LOS DERECHOS.** - Todo servidor público de la Contraloría General tendrá, independientemente de otros, los derechos siguientes:

- a. ...
 - n. Recibir bonificación por antigüedad cuando dejen su puesto por jubilación o acogerse voluntariamente a un Programa de Reducción de Fuerza, así:
 - o. Cuando se produzca el retiro definitivo del servidor público, por reducción de fuerza, recibirá en concepto de indemnización un equivalente entre cuatro (4) a dieciocho (18) meses de su salario, en atención a su antigüedad y conforme a la siguiente tabla ...” (El subrayado y las cursivas son del Despacho).

A juicio de este Despacho, la bonificación por antigüedad reviste el carácter de **derecho reconocido de forma supletoria a los servidores públicos de la Contraloría General de la República**, tal y como lo señaló la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 21 de diciembre de 2009, que en su parte medular dispuso:

“3.2.2. Reconocimiento del derecho de bonificación por antigüedad de los servidores públicos de la Contraloría General de la República

Cabe destacar, que el tema de las bonificaciones de antigüedad, como derecho reconocido de forma supletoria a servidores de otras carreras o amparados por leyes especiales, ya fue abordado por esta Sala en Sentencia de 10 de febrero de 2006 y 9 de diciembre de 2008, en los cuales se hace referencia a que *"es un privilegio exclusivo de los servidores públicos de carrera administrativa, que como bien señala el artículo 2 de la misma ley, son aquellos servidores públicos que han ingresado a la carrera administrativa según las normas de la ley de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 y no así a los servidores públicos que se encuentran dentro de otras Carreras Públicas de otras leyes especiales"*, esto en aplicación directa del artículo 5.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, a diferencia de los otros supuestos presentados en la Sala, no se solicita por aplicación directa del artículo 5, sino que hay un reconocimiento expreso, en una norma reglamentaria, de este derecho con fundamento en la supletoriedad de la ley de carrera administrativa como origen del reconocimiento del derecho, lo que crea una expectativa en el servidor público de la Contraloría de la República, que debe ser resuelta, en el mayor apego al principio de legalidad y al principio de buena fe." (resaltado del Despacho).

En virtud de lo indicado, este Despacho estima que el "derecho a bonificación por antigüedad", no está revestido del carácter de "derecho disponible" que se advierte en el caso del "derecho a indemnización" del cual gozará el servidor público que se acoja al Plan de Retiro Voluntario establecido y regulado por el Decreto Ejecutivo 129 de 2016, precisamente en virtud del carácter voluntario del mismo.

En atención a estas consideraciones, la Procuraduría responde la segunda interrogante formulada en la consulta, señalando que los servidores públicos de la Contraloría General de la República que dejen sus puestos de trabajo para acogerse al Programa de Retiro Voluntario regulado en éste Decreto Ejecutivo, tienen también derecho a recibir la bonificación antigüedad que le reconoce su Reglamento Interno.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/au

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.