

Panamá, 12 de febrero de 2007  
Nota C-No.30-07

Licenciado

**Dani Kuzniecky**

Contralor General de la República

E. S. D.

Señor Contralor General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de atender su nota No.388-LEG-P.J. de 26 de enero de 2007, mediante la cual consulta la opinión jurídica de la Procuraduría de la Administración en relación con la aplicación de la ley 61 de 20 de agosto de 1998, modificada por la ley 70 de 2001, tema que la Dirección Nacional de Asesoría Legal de la Contraloría General de la República, en documento adjunto a su nota, vincula a la relación existente entre el Ministerio de Educación y el señor Manuel Solís Palma.

#### 1.- Análisis de la norma objeto de consulta

El título que identifica a la ley 61 de 20 de agosto de 1998 nos indica el ámbito de su aplicación, al expresar que es aquella “por la cual se establece el retiro por edad **de algunos servidores públicos**” (subrayado nuestro).

A partir del título de la ley podemos concluir, sin ninguna duda, que la misma no se aplica a todos los servidores públicos, sino a “**algunos**” de ellos; razón por la que debemos determinar cuáles son aquellos servidores públicos a los que afecta esta Ley. Esto lo hace el artículo 1 de la ley 61 cuando establece:

“**Artículo 1.** Los servidores públicos **nombrados** en cargos de los Órganos Ejecutivo, Judicial y Legislativo y en los municipios, **salvo los de elección popular**, así como en las entidades autónomas y semiautónomas, que tengan setenta y cinco años (75) de edad, deberán retirarse definitivamente del servicio público y acogerse a la pensión de vejez a que tengan derecho por parte de la Caja de Seguro Social.  
.....”.

La lectura de la norma jurídica nos indica que ésta se refiere solamente a aquellos servidores públicos “**nombrados**” en “**cargos**” de los Órganos Ejecutivo, Judicial y Legislativo, en los municipios y en las entidades autónomas y semiautónomas.

“**Nombrar**” en un cargo público, es el acto administrativo mediante el cual la autoridad nominadora provee un empleo a una **persona natural** para ejercer una función dentro de la

estructura de personal de una institución pública, con la condición de que ésta reúna los requisitos y exigencias legales.

En consecuencia, si bien son servidores públicos “las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, de las entidades autónomas o semiautónomas y, en general, las que reciben remuneración del Estado”, la ley 61 de 1998 sólo es aplicable a los servidores públicos nombrados en cargos de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, al igual que en los municipios, las entidades autónomas o semiautónomas. Sin embargo no resulta aplicable a otros servidores públicos, como son los de elección popular, expresamente exceptuados por la propia Ley, ni a cualquier otra persona natural que adquiera la categoría de servidor público por un modo distinto al nombramiento.

## **2. La relación de servicios entre el Ministerio de Educación y el señor Manuel Solís Palma.**

De acuerdo con la nota DM/DNAL-378 de fecha 5 de febrero de 2007, enviada a esta Procuraduría por el Ministro de Educación, ese ministerio ha celebrado con el señor Manuel Solís Palma, **un contrato de servicios especiales** en el año 2005, y **dos de consultoría**: uno en el año 2006 y otro en el año 2007; este último se encuentra pendiente de las autorizaciones legales. Esta relación de servicios entre el Ministerio y el señor Solís Palma está regulada por los artículos 204 y 205 de la ley 54 de 20 de diciembre de 2006, “Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2007”; normas que también rigieron para la vigencia fiscal 2005 y 2006. Estas disposiciones a la letra dicen:

**“Artículo 204. SERVICIOS ESPECIALES.** Comprenden los servicios prestados por profesionales, técnicos o personas naturales que no son empleados públicos, siempre que no se tengan cargos similares en la Estructura de Puestos de la entidad. Se podrá cargar a esta partida la contratación de funcionarios públicos, cuando éstos obtengan licencia sin sueldo de la institución donde laboran y los servicios sean prestados en una institución distinta a la que concede la licencia.

Los honorarios mensuales para este tipo de contratación no excederán el monto equivalente de tres mil balboas (B/3,000.00) mensuales, y la autorización se otorgará de acuerdo con el detalle incluido en el Presupuesto General del Estado. Aquellos contratos que por la calidad del servicio excedan el monto establecido, deberán contar con la autorización del Órgano Ejecutivo. Dichas contrataciones tendrán que reflejar la siguiente información: tipo de servicio especial requerido, número de meses y monto de la cuantía mensual y total, y la disponibilidad presupuestaria para cubrir las contribuciones a la seguridad social.

Los pagos a estos honorarios se podrán hacer mensualmente o en forma parcial contra informe de avance, y el pago final contra la aprobación del producto final de los servicios contratados, de acuerdo con la Estructura de Puestos, previamente autorizada y registrada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

**PARÁGRAFO:** Los contratos por servicios especiales requerirán la autorización e incorporación en el sistema de registro presupuestario bajo la administración del Ministerio de Economía y Finanzas.”

“**Artículo 205. CONSULTORÍA.** La contratación de consultorías se ceñirá a los procedimientos contenidos en la Ley 22 de 2006, sobre Contratación Pública, y deberá contar previamente con la certificación del Ministerio de Economía y Finanzas de que cuenta con el financiamiento garantizado.

Los pagos de estos contratos se harán en forma parcial contra informe de avance y nota de aceptación satisfactoria, y el pago final contra la aprobación del producto final de los servicios contratados.

Los contratos de consultoría con profesionales o técnicos, personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeros, para la realización de estudios, investigaciones, diseños, supervisión de obras, capacitación y otros de similar naturaleza, se imputarán a la partida de Consultorías, y deberán definir los objetivos, las tareas que se van a realizar y el cronograma de actividades.”

El primero de estos artículos expresa literalmente que aquellos profesionales, técnicos o personas naturales que prestan servicios al Estado mediante un contrato por servicios especiales **no son empleados públicos**, siempre que no se tengan cargos similares en la estructura de puestos de la entidad.

Por otra parte, bajo el mismo principio, el artículo 205 de la ley de presupuesto prevé la celebración de contratos de consultoría con profesionales o técnicos, personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, para la realización de estudios, investigaciones, diseños, supervisión de obras, capacitación y otros de similar naturaleza, cuya formalización está sujeta al cumplimiento de la Ley de Contrataciones Públicas, por lo que, en este caso, lejos de ser un servidor público, el consultor (persona natural o jurídica, nacional o extranjera) es un contratista que presta sus servicios profesionales o técnicos al Estado y que se encuentra vinculado a éste a través de un contrato originado en un procedimiento de selección de contratistas.

### 3.- Conclusiones

En atención a las consideraciones previamente expuestas, podemos concluir que si bien se consideran servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, de las entidades autónomas o semiautónomas y, en general, las que reciben remuneración del Estado, la ley 61 de 20 de agosto de 1998 sólo es aplicable a algunos de estos servidores públicos, que son, a saber: aquellos que hayan sido **nombrados** en cargos del Órgano Ejecutivo, Judicial y Legislativo, en los municipios y en las entidades autónomas y semiautónomas.

Quedan exceptuados de ser afectados por esta Ley, los servidores públicos de elección popular y aquellos que accedan a un cargo público a través de un instrumento jurídico distinto al nombramiento.

La relación de servicios entre el Ministerio de Educación y el señor Manuel Solís Palma se encuentra dentro del ámbito regulado por los artículos 204 y 205 de la ley 54 de 20 de diciembre de 2006, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado, que coloca a estos contratistas fuera de

la categoría de servidores públicos y, en consecuencia, fuera del ámbito de aplicación de la ley 61 de 20 de agosto de 1998, modificada por la ley 70 de 26 de diciembre de 2001, por la cual se establece el retiro por edad de algunos servidores públicos.

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

Atentamente,

**Oscar Ceville**  
Procurador de la Administración

/gdes

c.c.: S.E Miguel Angel Cañizalez, Ministro de Educación