



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 12 de octubre de 2015
C-99-15

Licenciado
Ramón E. Hernández
Gerente General
Banco Hipotecario Nacional
E. S. D.

Señor Gerente General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión a dar respuesta a su nota número GG-N-598-2015, en la que consulta a esta Procuraduría si los servidores públicos del Banco Hipotecario Nacional, pueden acogerse al Programa de Retiro Voluntario adoptado y reglamentado en el Decreto Ejecutivo No. 358 de 4 de agosto de 2015.

La Procuraduría de la Administración responde la interrogante indicando que, los servidores públicos del Banco Hipotecario Nacional que actualmente estén gozando de una pensión de retiro por vejez de la Caja de Seguro Social, y no se encuentren dentro de las excepciones contempladas en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 358, antes citado, pueden acogerse al Programa de Retiro Voluntario reglamentado en dicho decreto, por estar laborando en una entidad descentralizada.

Sobre el particular, debemos señalar que el Programa de Retiro Voluntario adoptado en el citado Decreto Ejecutivo No. 358 contempla una indemnización a favor de los servidores públicos que cumplan con ciertos requisitos y deseen acogerse a él, y encuentra su fundamento en disposiciones constitucionales y legales.

Al respecto, la Constitución Política establece en su artículo 302 que **los derechos** y deberes de los servidores públicos, serán **determinados por la ley**, y el artículo 304 de la Ley 36 de 2 de diciembre de 2014, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2015" autorizó al Gobierno Nacional a adoptar y reglamentar el programa de retiro voluntario, para lo cual creará un fondo que permitirá cubrir una indemnización a los servidores públicos que se acojan al mismo, disposición que ha sido desarrollada por el Decreto Ejecutivo 358 de 2015 que estamos analizando.

Este Programa ha sido adoptado para los servidores públicos que laboren en ministerios e **instituciones descentralizadas**; por lo que es preciso determinar cuál es la naturaleza jurídica del Banco Hipotecario Nacional. Para tales efectos, resulta oportuno traer a colación el texto del artículo 1 de la Ley 123 de 31 de diciembre de 2013, "Que reorganiza el Banco Hipotecario Nacional", que describe la naturaleza jurídica de esta entidad, y las partes pertinentes del Decreto Ejecutivo No. 358, donde se define el concepto de

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

“*instituciones descentralizadas*”, y se establecen los requisitos para poder acogerse al Programa reglamentado en dicho decreto.

Ley 123 de 2013

“**Artículo 1.** El Banco Hipotecario Nacional es una institución autónoma del Estado, con *personería jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestaria y administrativa*, y sujeta a las políticas de desarrollo económico y social del Estado, a la orientación del Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y a la fiscalización de la Contraloría General de la República y el Ministerio de Finanzas, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales vigentes en la República de Panamá.
...” (negrillas y cursivas del Despacho).

Decreto Ejecutivo 358

“**Artículo 2. Glosario.** Los términos utilizados en el presente Decreto Ejecutivo deben ser entendidos de acuerdo al siguiente glosario:

- ...
3. Instituciones descentralizadas: Organismos administrativos que actúan con autonomía del Gobierno Central, en cuanto a su condición jurídica y responsabilidades en cumplimiento de sus funciones y estén orientados a ejecutar políticas del Estado, destinadas al logro de objetivos económicos y acciones de alcance nacional y cuyos precios, tarifas u operaciones generalmente son subsidiados”

Artículo 3. De los requisitos. Los servidores públicos que se acojan al Programa de Retiro Voluntario, deben cumplir con los siguientes requisitos:

1. Gozar de una Pensión por Vejez, la cual haya sido otorgada por la Caja de Seguro Social, mediante resolución debidamente ejecutoriada y surtiendo efectos legales.
2. Tener un año de estar prestando servicios en los ministerios e *instituciones descentralizadas*, como pensionado activo-
...” (cursivas del Despacho).

Esta última disposición señala con meridiana claridad los requisitos que deben concurrir para que los servidores públicos se puedan acoger al Programa de Retiro Voluntario: (i) que estén gozando de una pensión de retiro por vejez otorgada por la Caja de Seguro Social; y (ii) que se encuentren laborando en ministerios o *instituciones descentralizadas*.

En lo que respecta al punto que nos atañe, o sea, si el Banco Hipotecario Nacional es una institución descentralizada, observamos que el numeral 3 del artículo 2 del Decreto Ejecutivo 358, anteriormente citado, suministra la definición de *instituciones descentralizadas*; de igual manera, para los efectos del manejo y control del gasto público, el “Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público” del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante Resolución No. 244 de 13 de enero de 2011, de ese ministerio, se refiere al concepto bajo análisis, en los siguientes términos:

“ [...]

1.- Instituciones Descentralizadas

Este sector agrupa las instituciones y organismos que prestan labores o servicios de utilidad pública, ya sea por delegación del Poder Central, de las leyes o de la propia Constitución. En general, puede decirse que las instituciones que componen esta área

producen bienes o servicios que no compiten en el mercado; por lo tanto, estarían llenando una necesidad pública que corresponde satisfacer al Estado, si se desea que su oferta pueda llegar a todos los ámbitos de la comunidad.

[...]

En cuanto a su operación financiero-administrativa, ésta es completamente descentralizada en relación a los sistemas que rigen a las instituciones del Gobierno Central. Generalmente, una parte substancial de sus ingresos proviene de transferencias de otros organismos del sector público; pero estos recursos los administran independientemente de los sistemas que emplea el Gobierno Central, teniendo por ejemplo, su propio sistema de pagos y de adquisiciones; en todo caso, están sujetas a la aprobación de sus presupuestos por parte del Consejo de Gabinete y la Asamblea Legislativa, y a la fiscalización que ejerce la Contraloría General de la República”.

Además de señalar las funciones que realizan las instituciones descentralizadas para calificarlas como tales, el documento clasifica a las instituciones del sector público en entidades del Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas, Intermediarios Financieros, y Corporaciones y Proyectos de Desarrollo, ubicando al Banco Hipotecario Nacional dentro del sector de intermediarios financieros, en el que se encuentran, entre otras, instituciones como la Caja de Ahorros y el Banco Nacional de Panamá.

Similar clasificación hace la Ley 36 de 2 de diciembre de 2014, “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal del año 2015”, al incluir al Banco Hipotecario Nacional dentro del sector de los intermediarios financieros.

No obstante, si bien el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público y la Ley 36 de 2014 no clasifican al Banco Hipotecario Nacional dentro de las instituciones descentralizadas, sino en el sector de los intermediarios financieros, no hay que perder de vista que este banco oficial del Estado es una institución descentralizada, porque no forma parte del gobierno central, y además, porque: (i) de acuerdo a su régimen orgánico, tiene personería jurídica, patrimonio propio y, por supuesto, autonomía presupuestaria y administrativa, aun cuando está sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas; y (ii) actúa con autonomía del Gobierno Central, en cuanto a la prestación de los servicios financieros que ofrece, aunque con sujeción a las políticas de desarrollo económico y social del Estado y a la orientación del Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

En este sentido, siendo el Banco Hipotecario Nacional una institución descentralizada en los términos antes expuestos, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que los servidores públicos que laboran en ese banco oficial del Estado, que estén gozando de una pensión de retiro por vejez de la Caja de Seguros Social, pueden acogerse al Programa de Retiro Voluntario establecido en el artículo 304 de la Ley 36 de 2014 y reglamentado en el Decreto Ejecutivo 358, antes señalado, siempre que no se encuentren dentro de las excepciones contempladas en el artículo 6 del citado Decreto, que excluye a funcionarios que ocupen cargos de elección popular; personal docente, servidores públicos que prestan servicios temporales de manera transitoria; directores, subdirectores, jefes de departamento y personal que ocupen cargos de mando y jurisdicción dentro de la institución correspondiente, entre otros supuestos.

Aprovechamos la oportunidad para expresarle que, para el futuro, las consultas deben venir acompañadas de la opinión legal de la entidad, requisito que establece el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, salvo que la entidad que la formula no cuente con asesor jurídico.

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

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au

