



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de septiembre de 2024
Nota C-211-24

Licenciada
Sonia de Luzcando
Administradora General
Autoridad de Pasaporte de Panamá
Ciudad.

Ref.: Pago de bonificación en concepto de remuneración complementaria.

Señora Administradora General:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a la Nota No.733/APAP/AL de 12 de septiembre de 2024, recibida el día 16 del mismo mes, a través de la cual eleva consulta a este Despacho, respecto a la bonificación establecida en el Decreto No.169 de 16 de junio de 1992, modificado por el Decreto Ejecutivo No.86 de 29 de mayo de 2001, en los siguientes términos:

“...
Nuestra consulta, va encaminada en dirimir la obligatoriedad que tiene la Autoridad de Pasaportes de Panamá, en el pago de la bonificación en concepto de **REMUNERACIÓN COMPLEMENTARIA**, a nuestros colaboradores.
...”

Al respecto, esta Procuraduría es de la opinión que la Autoridad Nacional de Pasaportes deberá distribuir anualmente en cada trimestre, la bonificación en concepto de remuneración complementaria, a aquellos funcionarios nombrados y que tengan como mínimo seis (6) meses de servicios continuos en la institución; tomando en consideración la asignación presupuestaria y la evaluación del desempeño y productividad de cada servidor público, en atención a lo dispuesto en los Decretos Ejecutivos No.169 de 16 de junio de 1992 y No.86 de 29 de marzo de 2001; actos administrativos materializados que gozan de presunción de legalidad y son de obligatorio cumplimiento, mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o las leyes.

- Sustento del criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración.

Primeramente, un aspecto de esencial importancia que debemos considerar, es el que hace referencia a los principios cardinales, que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones dentro de nuestro derecho interno. Veamos:

A. Marco Constitucional:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos los son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B. Marco legal (Ley No.38 de 31 de julio de 2000):

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ...” (Lo subrayado es nuestro)

Estos principios fundamentales de derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Con referencia a lo anterior, es preciso señalar que la Ley No.20 de 23 de junio de 1977, por la cual se reforma el Decreto de Gabinete No.137 de 2 de septiembre de 1971¹, dispone en su artículo 2, que las sumas recaudadas en concepto de pago por el servicio de fotografías, ingresarán a un fondo especial, el cual estará a cargo del Departamento de Expedición de Pasaportes del Ministerio de Gobierno y Justicia (hoy *Autoridad Nacional de Pasaporte*²), destinado a sufragar, entre otros gastos, emolumentos y estipendios. Veamos:

“ARTÍCULO 2o. El Artículo Segundo del Decreto de Gabinete No.137 de 2 de septiembre de 1971, quedará así:

*‘Artículo Segundo: Las sumas recaudadas en concepto de pago por el servicio de fotografía, **ingresarán a un fondo especial**, a cargo del Departamento de Expedición de Pasaportes, del Ministerio de Gobierno y Justicia, **destinado a sufragar** los gastos materiales, equipo, suministros, **emolumentos, estipendios** y en general, todo lo necesario para la eficiente prestación del servicio de expedición de pasaportes, de conformidad con los reglamentos que expida el Órgano Ejecutivo.’ (Lo resaltado es nuestro)*

En este sentido, a través del Decreto Ejecutivo No.169 de 16 de junio de 1992, se reglamentó el uso del referido fondo especial, determinando en su artículo segundo, lo siguiente:

“ARTÍCULO SEGUNDO: Autorizar a la Dirección Nacional de Pasaportes, a distribuir anualmente en cada trimestre los ingresos del fondo especial, utilizando como base para el cálculo de dicha distribución, la asignación presupuestaria aprobada en la Ley de Presupuesto y de acuerdo a los porcentajes que a continuación se detallan:

<i>Gastos de Materiales y Suministros:</i>	<i>25%</i>
<i>Equipos</i>	<i>20%</i>

¹ Por el cual se autoriza al Ministerio de Gobierno y Justicia a cobrar una tarifa por el servicio de fotografía para la expedición de pasaportes.

² Ley No.32 de 23 de abril de 2013.

Remuneración complementaria 55%
(Emolumentos y estipendios)... (Lo resaltado es nuestro)

Se desprende del artículo transcrito, dos (2) aspectos de importancia:

1. La Dirección Nacional de Pasaportes está debidamente facultada para distribuir de manera anual (*en cada trimestre*), los ingresos del fondo especial.
2. Que para el cálculo de dicha distribución, se debe tomar como base:
 - a) La asignación presupuestaria aprobada por ley; y
 - b) Los porcentajes detallados en la norma, dentro de los cuales se incluye la remuneración complementaria.

Ahora bien, por medio del Decreto Ejecutivo No.86 de 29 de marzo de 2001, se modificó el artículo tercero del referido Decreto Ejecutivo No.169 de 1992, que determina cómo se realizará la distribución del tercer renglón (*remuneración complementaria*) y quiénes podrán recibirla, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 1: *El Artículo Tercero del Decreto Ejecutivo No.169 de 16 de junio de 1992, quedará así:*

“Artículo Tercero. La distribución del tercer renglón se realizará como bonificación trimestral y la recibirán únicamente los funcionarios nombrados y con un mínimo de seis (6) meses de servicios continuos en la Dirección Nacional de Pasaportes, se exceptúan de este beneficio el Director y el Subdirector Nacional cuando devenguen un salario superior a los Dos Mil Balboas (B/.2,000.00) mensuales.”

...”

Se infiere del artículo citado, las siguientes particularidades:

1. La distribución del tercer renglón, es decir la remuneración complementaria del 55%, se realizará como una bonificación trimestral;
2. Dicha bonificación la recibirán únicamente, los funcionarios que han sido nombrados y que cuenten con un mínimo de seis (6) meses de servicios continuos en la entidad;
3. Se excluyen de esta prerrogativa el Director y el Subdirector Nacional cuando devenguen un salario superior a los Dos Mil Balboas (B/.2,000.00) mensuales.

Cabe agregar que a partir de la promulgación de la Ley No.32 de 23 de abril de 2013, se creó la Autoridad de Pasaporte de Panamá, como una entidad del Estado con personería jurídica, autonomía presupuestaria, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, en lo administrativo y funcional, con capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones, administrar sus bienes y gestionar sus recursos, sujeta a la política y orientación del Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Gobierno y la fiscalización de la Contraloría³.

³ Cfr. Artículo 1 de la Ley No.32 de 2013.

Es por ello que en su artículo 47, se dispuso que todo el personal que perteneciera a la planilla y estructura orgánica de la Dirección Nacional de Pasaportes del Ministerio de Gobierno, será integrado a la Autoridad de Pasaportes de Panamá, preservándose durante la implementación de la Ley, los incentivos a la productividad y beneficios de que gozan los servidores públicos de la dirección Nacional de Pasaportes.

Por último, tenemos a bien advertir que tal como se observa en su escrito, mediante la Resolución No.016-APAP-DSA de 16 de octubre de 2014, la Autoridad de Pasaportes de Panamá, dispuso adoptar el procedimiento administrativo de distribución de los incentivos, el cual estará sujeto a la asignación presupuestaria, así como a la evaluación del desempeño y productividad de cada servidor público que cumpla con lo dispuesto en la Ley.

No obstante, luego de una investigación realizada por nuestro Departamento de Documentación Jurídica, hemos podido constatar que dicha norma, no ha sido publicada en Gaceta Oficial. En este contexto, debemos señalar que sobre la falta de publicación en la Gaceta Oficial de actos administrativos reglamentarios, o que contengan normas de efecto general, cabe recordar que el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, establece claramente que éstos, sólo serán aplicables desde su promulgación en dicha Gaceta Oficial.

- Conclusión.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, este Despacho es del criterio que la Autoridad Nacional de Pasaportes deberá distribuir anualmente en cada trimestre, la bonificación en concepto de remuneración complementaria, a aquellos funcionarios nombrados y que tengan como mínimo seis (6) meses de servicios continuos en la institución; tomando en consideración la asignación presupuestaria y la evaluación del desempeño y productividad de cada servidor público, en atención a lo dispuesto en los Decretos Ejecutivos No.169 de 16 de junio de 1992 y No.86 de 29 de marzo de 2001; actos administrativos materializados que gozan de presunción de legalidad y son de obligatorio cumplimiento mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o las leyes.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que esta opinión no reviste un carácter vinculante por parte de esta Procuraduría, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc
C-193-24