



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro,
comarcas Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di

Chiriquí, 30 de octubre de 2023
C-CH-No.018-23

Doctor
Federico Ávila Morán
Presidente designado del Patronato Materno
Infantil José Domingo de Obaldía
Provincia de Chiriquí
E. S. D.



Ref.: Programa de retiro voluntario para servidores públicos.

Señor presidente:

Me dirijo a usted, con motivo de su nota PAT/238/23 de fecha 16 de octubre de 2023, recibida en esta Secretaría Provincial el día 25 de octubre de 2023, resaltándole que esta Secretaría Provincial atendiendo a la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019 (*gaceta oficial 28787 de 03 de junio de 2019*) emitida por el Procurador de la Administración, será la encargada de darle respuesta a su escrito de consulta, la cual solicita nuestro criterio jurídico sobre:

- 1. Solicitamos respetuosamente a su despacho orientarnos en cuanto a la aplicación de lo dispuesto en los artículos 8 y 9 del Decreto Ejecutivo No. 204 de 08 de agosto de 2022.**

Nota. Lo anterior, es debido a que dos funcionarias del centro hospitalario presentaron solicitud para acogerse al Programa de Retiro Voluntario, las cuales, una vez verificadas por la Oficina de Recursos Humanos, fueron aprobadas al cumplir los requisitos planteados en dicha normativa. No obstante, antes de ser notificadas de la Resolución



que les concede el derecho de retiro, las mismas presentan escrito de desistimiento.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y en virtud de la facultad de este Despacho mediante el numeral 1 y 5 del artículo 6 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, nos permitimos indicar lo siguiente:

I. Sobre lo consultado.

Luego de revisar el contenido integral de la consulta formulada, apreciamos que la Entidad consultante requiere de nuestra opinión, respecto a si existe viabilidad jurídica de presentar un escrito de desistimiento por parte de las servidoras públicas que serán beneficiadas por el programa de retiro voluntario, justo antes de ser notificadas de la Resolución que les concede dicho derecho.

Sobre lo consultado el asesor legal de la Oficina de Recursos Humanos de este Centro Hospitalario, es de la siguiente opinión:

“...Si bien es cierto, la norma establece que la renuncia del colaborador se hará efectiva a partir de su notificación, también se debe tener en cuenta que, al ser una norma especial, desde el momento en que el servidor público presenta formalmente su renuncia y ésta es debidamente recibida por la institución, queda en total potestad de la institución determinar la fecha que se hará efectiva la renuncia, lo que se debe formalizar mediante el acto de notificación del funcionario. Partiendo de esta premisa, podemos establecer entonces que, una vez el funcionario entrega su carta de renuncia, ya no es su decisión si continúa o no en su puesto de trabajo, toda vez que este poder le fue transmitido automáticamente a la institución...”.

Por otro lado, el despacho de Asesoría Legal del Patronato del Hospital Materno Infantil José Domingo De Obaldía, es de la siguiente opinión:

“...Como su denominación lo indica el programa guarda relación con aquellos funcionarios que decidan acogerse libre y voluntariamente al mismo, por ello su denominación de Retiro Voluntario.

[...] lo cual ratifica que nos encontramos ante una figura en donde prevalece la Autonomía de la Voluntad del colaborador.

Por otro lado, el artículo 8 del mismo decreto define claramente el trámite a desarrollarse con motivo de la presentación de solicitud por parte del servidor

público, refiriéndose en el numeral 2, que la renuncia presentada será efectiva a partir de la notificación de la resolución que acepta la renuncia.

De lo anterior se desprende que para que surta efectos jurídicos debe darse la notificación del funcionario, lo cual ante la figura de retiro voluntario, debe entenderse que ha de efectuarse conforme la libre voluntad del colaborador, pues caso contrario nos encontraríamos ante un acto de imposición o como lo plantea el Asesor Legal de Recursos Humanos, al sugerir utilizar la figura de la notificación mediante testigo, se desvirtúa totalmente en el acto la voluntariedad del funcionario, el cual de forma expresa a través de nota, ha indicado su intención de retirar la renuncia presentada...”.

II. **Opinión de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaría Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro, comarcas Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di.**

Sobre el análisis del tema consultado, es preciso puntualizar sobre la siguiente interrogante: *¿Puede un servidor público que ha solicitado acogerse al programa de retiro voluntario mediante formulario proporcionado por la Entidad, desistir luego del reconocimiento jurídico de su solicitud, justo antes de ser notificado de la Resolución que le concede tal derecho?*

Criterios doctrinales.

Manuel E. Venturas Robles (2001) en su momento secretario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su obra literaria denominada “El desistimiento y el allanamiento en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, sobre el desistimiento dijo lo siguiente:

“El desistimiento es un modo anormal de terminar un proceso, mediante un acto procesal de naturaleza dispositiva, sin que se dicta sentencia sobre el fondo. A tal fin se abdica el derecho de acción o se renuncia el derecho en el ámbito del proceso, creándose una figura similar a la renuncia, medio extintivo de las obligaciones. Ósea, el desistimiento puede ser de dos clases: de la acción y del derecho.” (p.1725).

Para Juan Monroy G. (2011) profesor de Derecho Procesal Civil en la facultad de Derecho de la Universidad San Martín de Porres y en la Universidad de Lima, en su obra denominada “Jurisprudencia comentada: concepto de desistimiento”, ha indicado que:



“El desistimiento es el acto jurídico procesal por el que, a solicitud de una de las partes, se eliminan los efectos jurídicos de un proceso, de algún acto jurídico procesal realizado en su interior, o de la pretensión procesal [...]

El desistimiento del proceso tiene dos manifestaciones. Por un lado, puede concretarse respecto de toda la actividad procesal realizada hasta el momento en que una de las partes formula el desistimiento. Podemos decir que este es el desistimiento total del proceso. Por otro, el desistimiento del proceso se concreta respecto de actos o situaciones procesales específicas. Así, por ejemplo, es factible desistirse de un recurso, de un trámite incidental, de una prueba ofrecida y admitida, etc. Este es el desistimiento parcial del proceso.” (p.85).

Criterios jurisprudenciales.

En la sentencia No. 05 de julio de 2012 de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua- Sala de lo contencioso administrativo, sobre el tema del desistimiento manifestó que:

“Para el Doctor Manuel Osorio, el Desistimiento es: “... en materia procesal, el acto de abandonar la instancia, la acción o cualquier otro trámite del procedimiento. Puede ser expreso o tácito; el desistimiento tácito se opera al dejar vencer voluntariamente el término procesal. Puede también desistirse del derecho material invocado en el proceso... (Diccionario de Ciencias Jurídicas, políticas y Sociales, Editorial Heliasta, S.R.L., Argentina, 1992, pág. 246)...

Una vez recibido el escrito de desistimiento, la Sala del Tribunal dictará resolución en la que declarará terminado el proceso y extinguida la acción y ordenará archivar las actuaciones y la devolución del expediente administrativo a la entidad de origen.”.

Por otro lado, para el Consejo de Estado de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 19, consejero ponente: William Hernández Gómez (Bogotá-2019), sobre el tema de desistimiento, planteó que:

“El desistimiento implica la renuncia de las pretensiones de la demanda en todos aquellos casos en que aún la firmeza de la sentencia no haya producido efectos de cosa juzgada. El auto que acepte el desistimiento producirá los mismos efectos de aquella sentencia.”.

Para la Corte Suprema de Justicia de Panamá, mediante Auto de 29 de junio de 2022. Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción M.A.M.G. c Universidad de Panamá, sobre el desistimiento resaltó lo siguiente:

“El Desistimiento [...], cualquiera que sea, es un acto de disposición unilateral que es viable y, por ende, debe ser admitido por el juzgador, siempre y cuando se cumplan las siguientes formalidades exigidas por la Ley:



1. Que la persona que lo solicite cuente con la legitimidad correspondiente para ello, y;
2. Que la parte demandada, quien tiene derecho a un pronunciamiento de fondo en virtud del proceso incoado, no se oponga a la solicitud de desistimiento.”.

Aspectos normativos.

En la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales” en su artículo 201 numerales 34 y 35, desarrollan jurídicamente el concepto de desistimiento de la siguiente manera:

“34. Desistimiento. Acto por el cual una parte en el proceso renuncia a su petición, pretensión, reclamación, defensa o recurso que había hecho valer; salvo que se trate de derechos indisponibles o irrenunciables.

35. Desistimiento de la pretensión. Aquél que implica. Además del desistimiento del proceso, la renuncia del derecho, cuya declaración se solicitaba...”.

Siendo las cosas así, es oportuno mencionar el contenido literal de los artículos 8 y 9 del Decreto Ejecutivo No. 204 de 8 de agosto de 2022 “Que adopta y reglamenta el Programa de Retiro Voluntario para los Servidores Públicos”, publicado en la Gaceta Oficial 29,611 de 31 de agosto de 2022, a su vez modificado parcialmente por el Decreto Ejecutivo No. 242 de 11 de noviembre de 2022, veamos:

“**Artículo 8. Trámite.** Una vez presentada la solicitud de retiro voluntario por el servidor público interesado, el trámite a seguir por las instituciones públicas será el siguiente:

1. La Oficina Institucional de Recursos Humanos correspondiente, una vez presentado el formulario por parte del servidor público, procederá a evaluar si cumple o no con los requisitos establecido en este Decreto y tendrá la potestad de aprobar o rechazar la solicitud.
2. De ser aprobada, la **Oficina Institucional de Recursos Humanos confeccionará una resolución** estableciendo el monto del bono de retiro que le corresponde percibir al servidor público y se aceptará la renuncia presentada, **la cual será efectiva a partir de la notificación de tal resolución.**
3. La Oficina Institucional de Recursos Humanos procederá a confeccionar la planilla con los documentos que lo avalan, para la emisión del pago del referido bono, según corresponda.



4. Una vez emitido el cheque para el pago, la Oficina Institucional de Recursos Humanos procederá a hacer su entrega al servidor público, mediante un finiquito que deberá ser firmado por el servidor público.

Artículo 9. Protección. La presentación de la solicitud formal y voluntaria para acogerse al programa no podrá ser utilizada como causa para su destitución.”.

De la norma previamente citada opera el aforismo latino “**In Claris non fit interpretatio**”, el cual significa que cuando el texto de la ley es claro e inequívoco, no dará lugar a interpretación alguna, sino a la pura y simple aplicación del precepto en su literal expresión, principio legal que se ve recogido en el artículo 9 del Código Civil de la República de Panamá.

En relación con el caso que nos ocupa, podemos observar como la norma jurídica es clara al establecer que el programa de retiro, es un acto voluntario en donde el servidor público que cumple con los requisitos, está interesado en que se le reconozca un derecho. Además, en dicha exerta legal se fue preciso al establecer que la solicitud formal y voluntaria no podrá ser utilizada para realizar una destitución unilateral por parte de la Entidad. Escenario que se vería reflejado al pretender utilizar la formula jurídica contenida en el artículo 92 de la Ley No. 38 de 2000, la cual hace referencia al procedimiento a seguir cuando en una acción de notificación personal, el servidor público o un ciudadano no quisiera firmar.

Lo anterior debido a que, este programa de retiro voluntario tal como lo indica el Decreto Ejecutivo No. 204 de 2022 modificado parcialmente por el Decreto Ejecutivo No. 242 de 2022, es de carácter temporal.

III. Conclusión.

Este Despacho de la Procuraduría de la Administración, atendiendo a la Doctrina, a la Jurisprudencia y a la Ley, es de la opinión que el programa de retiro es un acto voluntario donde el servidor público cumpliendo con las formalidades legales, presenta un formulario de solicitud (proporcionado por la Entidad) para acoger a los beneficios brindados por dicho programa. No obstante, esta activación de la vía administrativa no puede ser entendida como una acción irrenunciable por parte del peticionario. Sobre todo, porque la propia Ley No. 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, normatiza el concepto de desistimiento de la pretensión y sobre el caso objeto de análisis, sería dejar sin efecto el reconocimiento de un derecho de acogerse a un programa de retiro voluntario; y, sobre todo porque la resolución que concede tal derecho, aún no ha sido notificada, indicándonos que todavía no se ha generado el perfeccionamiento del acto administrativo.



Situación que permite que el servidor público previo o en la diligencia de notificación personal, presente formal escrito de desistimiento.

Sobre este mismo contexto, es fundamental mencionar que la Dirección Médica General mediante la Resolución No. 02 de 7 de febrero de 2023, ha utilizado el principio jurídico **In Dubio Pro Operario**, la cual *“implica que tanto el juez como el intérprete de una norma debe, ante una duda de interpretación, optar por aquella que sea más favorable a los intereses del trabajador”*. Lo que quiere decir que frente a este panorama ya el director médico general ha dado respuesta al escrito de desistimiento, mediante la exclusión de las servidoras públicas de la lista de beneficiados, acto administrativo revestido de presunción de legalidad.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre su interrogante, en base a lo que señala el ordenamiento positivo con relación al programa de retiro voluntario, manifestándole que la orientación vertida por este despacho, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Como muestra de mi consideración y respeto;

Dr. Giuliano Mazzanti A.
Secretario Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro,
comarcas Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di
Procuraduría de la Administración

gm



Yamileth Morales
11/11/23
8:32 a.m.

