



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de noviembre de 2016.
C-118-16

Licenciado
José Gómez Núñez
Director General
Autoridad Nacional de Aduanas
E. S. D.

Señor Director:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta elevada mediante Nota No. 655-2016-ANA-OAL, recibida en este Despacho el 1 de noviembre de 2016, mediante la cual se corrige la Nota No. 609-2016-ANA-OAL, ambas que guardan concordancia a aspectos relacionados con la interpretación del alcance y sentido de las disposiciones referentes al pago de los incentivos de los funcionarios aduaneros, provenientes del Fondo Especial Operativo de la Dirección General de Aduanas.

Las interrogantes formuladas en la nota antes citada son las siguientes:

1. Es viable el pago o no de las bonificaciones e incentivos de los funcionarios que gozan de licencia con sueldo, licencia sin sueldo y licencias especiales.
2. Es viable el pago o no de las bonificaciones e incentivos a los funcionarios que prestan servicios en la Autoridad Nacional de Aduanas, en calidad de préstamo; sin embargo, pertenecen a la planilla de pago de otra institución.

Sobre las interrogantes planteadas, esta Procuraduría de la Administración es del criterio, en primer lugar, que no es viable el pago de los incentivos producidos por el Fondo Especial Operativo a los funcionarios de la Autoridad Nacional de Aduanas que gozan de licencia, ya sea con sueldo, sin sueldo o especial, pues este tipo de funcionarios, pese a poseer vínculo laboral con la Institución, no forman parte de los servidores públicos en servicio activo, y es que, conforme lo señalan tanto el resuelto primero del Decreto No. 192 de 13 de agosto de 2009, como el artículo tercero de la Resolución No. 150 de 29 de marzo de 2016, solamente poseen derecho a recibir dichos incentivos, aquellos servidores que forman parte del servicio activo de la entidad.

En segundo lugar, esta Procuraduría considera que no es viable el pago de incentivos, producto del Fondo Especial Operativo, a aquellos funcionarios que prestan servicios en la Autoridad Nacional de Aduanas, en calidad de préstamo, pero pertenecen a la planilla de pago de otra institución, toda vez que, como se colige del resuelto primero del Decreto No.

192 de 13 de agosto de 2009 y de los artículos tercero y quinto de la Resolución No. 150 de 29 de marzo de 2016, solo podrán verse beneficiados con los incentivos del Fondo Especial Operativo, aquellos funcionarios que formen parte de la Autoridad Nacional de Aduanas.

Una vez expresado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a dicha conclusión.

Consideraciones Generales.

El marco regulatorio del fondo Operativo de la Dirección Nacional de aduanas tiene su origen en la Ley No. 15 de 22 de mayo de 2015, mediante la cual se adicionó a la Ley No. 30 de 1984 (Por la cual se dictan medidas sobre el contrabando y la defraudación aduanera), entre otros, el artículos 27-C, a través del cual se constituyó el Fondo Operativo de la Dirección Nacional de Aduanas, que está conformado por el 30% de las multas y de los dineros, documentos negociables u otros valores convertibles en dinero, detenidos o decomisados, por los delitos aduaneros tipificados en los numerales 8 del artículo 16, y 5 del artículo 18 de la Ley 30, antes citada.

Luego, mediante Decreto Ejecutivo No. 86 de 13 de agosto de 2008, se reglamentó el Fondo Operativo de la Dirección Nacional de Aduanas, otorgado mediante la Ley 15 de 2 de mayo de 2015. En dicho Decreto, se señaló que 15% del fondo se destinaría exclusivamente a gastos en materia de seguridad y que 3% del mismo sería destinado al establecimiento de un programa de becas en beneficio de los funcionarios de la Institución.

Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo No. 192 de 13 de agosto de 2009, se complementó el Decreto Ejecutivo No. 86 de 13 de agosto de 2008, resolviéndose aprobar, a través del beneficio de incentivos, la distribución del porcentaje restante de los recursos del Fondo Especial Operativo, entre los funcionarios aduaneros del servicio activo, en atención a su eficacia y eficiencia.

Finalmente, la Resolución No. 150 de 29 de marzo de 2016, proferida por el Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas, adopta el reglamento del Fondo Especial Operativo de la Institución, con el cual se reglamenta el procedimiento de evaluación de desempeño del personal para la distribución de los incentivos provenientes de dicho fondo.

Fundamento del criterio de la Procuraduría de la Administración.

Habiendo señalado lo anterior, procedemos ahora a explicar los motivos que llevaron a esta Procuraduría a dar respuesta sobre lo consultado, en los términos expuestos en las primeras líneas de la presente consulta.

Su primera interrogante trata acerca de la viabilidad o no de las bonificaciones e incentivos a los funcionarios que gozan de licencia con sueldo, licencia sin sueldo y licencias especiales.

En este punto, resulta oportuno traer a colación lo normado en el Decreto No. 192 de 13 de agosto de 2009, mediante el cual se resolvió:

“PRIMERO: Aprobar la utilización de los recursos del Fondo Especial Operativo asignado a la Autoridad Nacional de Aduanas, en base al porcentaje restante destinado a la distribución de incentivos entre los funcionarios aduaneros del servicio activo, en atención a su eficacia y eficiencia.” (El subrayado y resaltado es nuestro).

Por su parte, el artículo tercero de la Resolución No. 150 de 29 de marzo de 2016, que adopta el reglamento del Fondo Especial Operativo de la Autoridad Nacional de Aduanas, señala:

“ARTÍCULO TERCERO. Beneficiarios.

El Fondo Especial Operativo tendrá como beneficiarios a todos los servidores públicos (permanentes y transitorios) del servicio activo aduanero, siempre que cubran las ocho (8) horas laborables diarias de manera continua y permanente, dentro de la Autoridad Nacional de Aduanas.” (El subrayado y resaltado es nuestro).

Tal y como ha quedado expuesto en las normativas citadas con anterioridad, el beneficio de los incentivos producidos por el Fondo Especial Operativo de la Autoridad Nacional de Aduanas, debe ser recibido solamente por aquellos servidores públicos de la Autoridad Nacional de Aduanas, que desempeñen un servicio activo.

En cuanto a las particularidades de la figura de “servidor público en servicio activo”, el doctor José Ignacio Morillo-Velarde Pérez, en su obra titulada «Las situaciones administrativas», expresa que “un empleado se encuentra en servicio activo, cuando se encuentra en el ejercicio de las funciones del puesto en el cual ha sido nombrado y posesionado”.

Por su parte, señala que la llamada licencia, es una situación administrativa que permite que el empleado se separe del servicio activo de sus funciones, sin romper el vínculo con la entidad.

Conforme al Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Aduanas, adoptado mediante Resolución No. 097 de 22 de noviembre de 2010, aplicable a los funcionarios de dicha entidad, las licencias pueden ser con sueldo, sin sueldo o licencias especiales.

Ahora bien, en el caso que ocupa nuestra atención, podemos concluir que los **funcionarios que gozan de licencia**, ya sea con sueldo, sin sueldo o especial, pese a poseer vínculo laboral con la Institución, no forman parte de los servidores públicos en servicio activo, toda vez que, como se señaló en líneas anteriores, cualquier tipo de licencia implica que el funcionario beneficiado con ella se separe del servicio activo de sus funciones, por tanto, **no es viable que reciban el incentivo producido por el Fondo Especial Operativo de la Autoridad Nacional de Aduanas**, conforme lo señalan tanto el resuelto primero del Decreto No. 192 de 13 de agosto de 2009, como el artículo tercero de la Resolución No. 150 de 29 de marzo de 2016, ambos previamente transcritos.

Por otra parte, en lo que respecta a su segunda interrogante, referente a la viabilidad del pago o no de las bonificaciones e incentivos a los funcionarios que prestan servicios en la Autoridad Nacional de Aduanas, en calidad de préstamo, pero pertenecen a la planilla de pago de otra institución, **indicamos que dicho pago no resulta viable**, toda vez que como se colige del resuelto primero del Decreto No. 192 de 13 de agosto de 2009 y del artículo tercero de la Resolución No. 150 de 29 de marzo de 2016, *ut supra* citados, solo podrán verse beneficiados con los incentivos del Fondo Especial Operativo, aquellos funcionarios que formen parte de la Autoridad Nacional de Aduanas.

Para mayor alcance de lo antes planteado, nos permitimos citar, además, extracto de lo contenido en el artículo quinto de la Resolución 150 de 29 de marzo de 2016, que a la letra dice:

“ARTÍCULO QUINTO. Distribución del Fondo Especial Operativo.

El Fondo Especial Operativo tomará en consideración para su correcta distribución el nivel de responsabilidad y productividad en los cargos que desempeñan cada uno de los servidores públicos que laboran en la Autoridad Nacional de Aduanas...” (El resaltado y subrayado es nuestro).

Como fácilmente se observa, el precepto anterior manifiesta que la distribución del Fondo Especial Operativo debe ser distribuido entre los funcionarios públicos que laboran en la Autoridad Nacional de Aduanas, situación que no hace más que confirmar lo señalado en párrafos anteriores, en el sentido que no es viable el pago de incentivos, producto del Fondo Especial Operativo, a aquellos funcionarios que prestan servicios en la Autoridad Nacional de Aduanas, en calidad de préstamo, pero pertenecen a la planilla de pago de otra institución.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ au

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