



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de junio de 2015
C-46-15

Licenciada
Liz Delgado Linares
Secretaria Ejecutiva
Sistema de Ahorros y Capitalización de
Pensiones de los Servidores Públicos
E. S. D.

Señora Secretaria Ejecutiva:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión a dar respuesta a su nota número SIACAP-DS-No. 199-2015, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si los funcionarios que ingresaron al sector público, **antes del 1 de enero de 2001** y luego se les otorga licencia sin sueldo para laborar en otras entidades públicas, se les debe descontar mensualmente, en forma automática y obligatoria, el 2% del salario que devenga en la última entidad, en concepto de contribución especial para acreditarla a su cuenta individual en el Sistema de Ahorros y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos.

Al respecto, esta Procuraduría opina que a los servidores públicos que ingresaron al sector público, **antes del 1 de enero de 2001, no se le debe descontar en forma obligatoria** la contribución especial para el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos, aún si se le conceden licencias sin sueldo para laborar en otra entidad pública.

En ese sentido, considero conveniente citar la parte pertinente del artículo 2 de la Ley 8 de 6 de febrero de 1997, que crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP), tal como quedó modificado por la Ley 29 de 3 de julio de 2001, que fija el porcentaje que los servidores públicos deben aportar a dicho Sistema, que a la letra dice:

“Artículo 2. Se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos, en adelante denominado SIACAP, destinado a otorgar beneficios adicionales a las pensiones de invalidez permanente, incapacidad permanente absoluta por riesgo profesional y de vejez (...). Los recursos del SIACAP ingresarán en cuentas individuales que se abrirán a nombre de cada contribuyente y estará constituido por:

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

1. Una contribución especial voluntaria por el monto del dos por ciento (2%) que, de su salario mensual, aportará cada servidor público, conforme a esta Ley.

...
Parágrafo. La contribución a la que se refiere el primer párrafo del numeral 1 de este artículo será de carácter obligatorio para los funcionarios que ingresen al sector público a partir del 1 de enero de 2002, y no estén afiliado a ningún otro plan de pensión especial o retiro anticipado.” (El subrayado es nuestro).

La disposición transcrita, establece dos maneras de pagar la contribución especial: (i) **voluntaria**, a los funcionarios que laboraban en el sector público **antes del 1 de enero de 2002** y (ii) **obligatoria**, a los funcionarios que ingresaron **a partir de esa fecha**.

La consulta guarda relación con el primer supuesto, es decir, los que se encuentran dentro del grupo de **cotizantes voluntarios**, porque ingresaron al sector público **antes del 1 de enero de 2001**, pero se les han concedido licencias sin sueldo para laborar en otra institución.

En relación a esa consulta, la Procuraduría es de opinión que a los servidores públicos que están en la condición descrita en el párrafo que antecede, **no se les debe aplicar el descuento obligatorio**, porque existe **continuidad de servicios** entre la fecha de la concesión de las licencias y la del inicio de la relación de trabajo en la nueva entidad pública.

Sobre el particular, considero pertinente traer a colación el contenido del artículo 302 de la Constitución Política de la República, que establece que los deberes y derechos de los servidores públicos deben ser determinados y regulados por la Ley; y en ese sentido, el artículo 137 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, señala que entre los derechos que tienen los servidores públicos está el de “optar por licencias sin sueldo”, que puede ser concedida para asumir un cargo de libre nombramiento y remoción (Cfr. numeral 2 del artículo 88), en la misma institución pública donde labora o en otra, siempre que exista en este caso continuidad de servicios.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el término “continuidad” alude a “la unión natural que tienen las partes en continuo”, y a su vez, continuo es lo que “dura, obra o se extiende sin interrupción”, de donde resulta que la “continuidad de servicios” existe en el supuesto que un servidor público deje de prestar sus servicios en una institución, dependencia u organismo público, para continuar laborando de manera no interrumpida en otra entidad del Estado, como es el caso que nos atañe.

Por otra parte, interpretando el alcance del artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, que reconoce prestaciones laborales a los servidores públicos, tal como quedó modificado por la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, no existe continuidad de servicios cuando el servidor público se ha desvinculado por más de sesenta días calendarios, sin causa justificada. Dice así la norma en referencia:

“Artículo 1. Los servidores públicos al servicio del Estado, al momento de terminación de la relación laboral, cualquiera sea la causa de terminación, tendrá derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sea en diferentes entidades del sector público ...

Se entiende que no hay continuidad cuando el servidor público se haya desvinculado definitivamente del servicio al Estado por más de sesenta días calendario sin causa justificada”. (El subrayado es nuestro).

Como se puede apreciar, interpretando en sentido contrario el contenido del último párrafo de la disposición antes citada, existe continuidad laboral cuando entre la fecha en que se otorga la concesión de la licencia sin sueldo para ocupar un cargo público y el ingreso del servidor público a este nuevo cargo, no han transcurrido más de sesenta días calendarios, por lo que debe entenderse que en este caso el funcionario no se ha desvinculado del sector público, motivo por el cual, y en estricta legalidad, no le es aplicable el descuento obligatorio.

En virtud de lo anteriormente expuesto, debo indicar que con fundamento en el artículo 2 de la Ley 8 de 6 de febrero de 1997, a los servidores públicos que ingresaron al sector público, **antes del 1 de enero de 2001, no se le debe descontar en forma obligatoria** la contribución especial para el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos, aún si se le conceden licencias sin sueldo para laborar en otra entidad pública.

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


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.

RGM/au

