

C-20

Panamá, 26 de enero de 1998.

Su Excelencia
Ingeniero Luis Blanco
Ministro de Obras Públicas
E. S. D.

Señor Ministro:

He recibido su Consulta formulada mediante Nota identificada DM-07, de fecha 6 de enero del presente año, y en torno a ella, realizamos un trabajo de investigación en las distintas entidades involucradas con el tema que en ella se planteó, a saber: Organización de Naciones Unidas, Ministerio de Obras Públicas y Contraloría General de la República. El resultado de ese trabajo, es el que a continuación pasamos a exponer.

Hechos que Enmarcan la Consulta

La Organización de Naciones Unidas, mantiene un Programa de asistencia técnica, dirigido a fortalecer y apoyar la gestión gubernamental en diversos países, bajo el nombre de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cuyas siglas son P.N.U.D. (que utilizaremos para referirnos a él, en lo sucesivo).

El P.N.U.D. mantiene su presencia en nuestro país, y junto con el Ministerio de Obras Públicas llevan a cabo un Proyecto, bajo la modalidad de Programa de Ejecución Nacional (denominación dada por el P.N.U.D.),

cuyo financiamiento se realiza con fondos o recursos del Estado, volcados para su administración en el P.N.U.D.

El personal que labora para ese Proyecto ha sido contratado por el P.N.U.D. por instrucción del Ministerio de Obras Públicas; recibe su remuneración salarial precisamente de los fondos de ese Programa, que como dijimos es sufragado por fondos estatales, y se encuentra sujeto tanto a las obligaciones, como a los derechos del resto de los servidores públicos.

Nuestro Criterio

Lo anteriormente expresado indica en primer término evidentemente que, los funcionarios a los que hace referencia su Consulta, gozan de la condición de servidores públicos, de acuerdo con la definición que de ellos encontramos a nivel constitucional, en el artículo 294 del Texto Fundamental, que dice:

Artículo 294:

“Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas y semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado.” (Lo subrayado es nuestro)

Como he destacado en la cita precedente, todo aquél que reciba remuneración del Estado, tiene el carácter de servidor público. De allí que el personal que presta servicio en el Proyecto que el P.N.U.D. realiza con el Ministerio de Obras Públicas, debe ser considerado servidor público, siempre y cuando sea pagado con fondos estatales.

Cosa distinta ocurre cuando los funcionarios del Proyecto, son pagados por el organismo internacional. En ese evento, dichos funcionarios no son considerados servidores del Estado, y por ende es ese organismo, como empleador, quien deberá remunerar su trabajo y el período de descanso al que tienen derecho.

Por otro lado, es propicia esta oportunidad para referirnos al hecho de que, puedan existir funcionarios del Proyecto, pagados con fondos del Estado panameño, que no tengan el carácter de servidores públicos, porque hayan sido nombrados por servicios profesionales, a esta categoría de empleados, por tal condición no se le realiza ningún tipo de deducción por parte del Estado, por ello no gozan del derecho al período de descanso remunerado.

Podemos señalar además que, el vínculo existente entre el P.N.U.D. como gestores del Proyecto, y los funcionarios que en él laboran, no constituye en sí misma una relación laboral, pues esa connotación la tiene el nexo que guarda el Estado o sus entidades con los servidores públicos, de acuerdo a lo normado por el artículo 294 de la Constitución Nacional. En consecuencia, los derechos y obligaciones generados en virtud de la relación laboral son exigibles entre el Estado y sus funcionarios, no entre estos y el P.N.U.D

Ahora bien, realizadas las anteriores consideraciones debo señalar que, los funcionarios o servidores públicos, que por tener tal condición, reciben su remuneración del Estado, tiene derecho a que éste pague además de su salario, el período de vacaciones, es decir, el descanso remunerado, que se genera por la prestación de sus servicios, a razón de un (1) mes, por cada once (11) meses de labores.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/7/hf.