

, 21 de enero de 1992.

Su Excelencia
Sr. Guillermo Ford
Ministro de Planificación
y Política Económica
E. S. D.

Señor Ministro:

Me refiero a su consulta fechada 15 de enero último, bajo la Nota Nº 006/92-AL, relacionada con el Decreto de Gabinete Nº 2 del 8 de enero de 1992 emitido por el Órgano Ejecutivo a través del Consejo de Gabinete, sobre el plan de Retiro Voluntario del servidor público, y la cual en su parte esencial expone:

*El artículo 170 de la Ley 32 de 31 de diciembre de 1991 señala que:

El Órgano Ejecutivo adoptará y reglamentará un Programa de Retiro Voluntario, para lo cual creará un Fondo que permitirá cubrir una indemnización equivalente a doce (12) meses de salario aquellos funcionarios que se escojan al mismo. Este Programa y su reglamentación serán sometidos a la consideración de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa.

Las Vacantes, producto de tales retiros, serán eliminadas de las estructuras de puestos de cada entidad. El saldo no comprometido en las asignaciones de sueldo fijo de las posiciones eliminadas se transferirá a una reserva que se creará para tal propósito denominada Fondo de Retiro Voluntario.

Nuestra solicitud obedece a que en el seno de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea surgió la duda sobre la legalidad de este Decreto de Gabinete al señalar que este organismo no tiene facultades para reglamentar esta materia.

Iguualmente requerimos su opinión respecto al término "consideración" que se encuentra en el primer párrafo del mismo Artículo 170 antes mencionado, para determinar si en base a esta palabra los Honorables Legisladores pueden aprobar o rechazar el Decreto de Gabinete Nº 2 de 8 de enero de 1992."

Antes de entrar en la consideración de fondo relacionada con la inquietud formulada vale la pena analizar como cuestión previa la integración que de acuerdo con la Constitución Política tiene el Organismo Ejecutivo. El título VI de la Carta Magna contiene cuatro capítulos sobre los diferentes cargos o entidades que integran el Organismo Ejecutivo a saber:

- Capítulo I, Presidente y Vice Presidente de la República.
- Capítulo II, Los Ministros de Estado
- Capítulo III, El Consejo de Gabinete
- Capítulo IV, El Consejo General de Estado

Es a través de cada uno de estos elementos de la Administración Pública que actúa el organismo Ejecutivo en su función de Rector de la Administración Pública y para el cumplimiento de los fines que son inherentes, tiene distintas formas de pronunciarse, decidir, reglamentar, disponer y ejecutar.

En relación con la consulta que se nos formula debemos entender que el término decreto a que alude en la misma, no constituye el modo legislativo usualmente reconocido en sustitución de una Ley que se utiliza en los gobiernos de facto y en ausencia de una Asamblea o Parlamento con capacidad para legislar.

El Decreto de Gabinete Nº 2 es en realidad un instrumento reglamentario expedido por el Consejo de Gabinete como integrante del Organismo Ejecutivo, para dar cumplimiento en lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley Nº 32 de 31 de diciembre de 1991 por la cual se dictó el Presupuesto General del Estado vigente en la actualidad. En efecto dicha disposición tal como ha quedado transcrita deja

en manos del Organismo Ejecutivo la adopción y la Reglamentación del Programa de Retiro Voluntario, creando un fondo que permita indemnizar con el equivalente a 12 meses de salario al servidor Público que se acoge al Programa.

Como es de suponer, un programa de esta magnitud debe ser considerado por la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, ya que es ante ese organismo donde se solicitan y tramitan los créditos adicionales o extraordinarios que afectan el Presupuesto Nacional del Estado y se aprueban las partidas extraordinarias por hechos imprevistos que demanden un esfuerzo nacional para enfrentarlos.

Habida cuenta de la innegable importancia de la labor de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, sería imprudente poner en vigencia un programa de esta naturaleza y no hacerlo llegar su estructura a dicha comisión a fin de que tenga presente en las consideraciones al Presupuesto Nacional a los créditos extraordinarios y a la aprobación de partidas para casos de contingencia y catástrofes naturales, que en varias ocasiones debe atender la Asamblea Legislativa.

La consideración por parte de la ~~Comisión~~ de Presupuesto de la Asamblea Legislativa tiene a mi juicio un sentido analítico, programativo y de soporte en las determinaciones que debe tomar ese organismo cuando se somete a su consideración el Presupuesto del Estado o se somete a su aprobación cualquier otro gasto Público que requiera su voto favorable.

El Decreto de Gabinete ND 2 ~~cuando~~ es necesario analizarlo en su contenido mas que en su denominación ya que bien pudo reglamentarse a través de una resolución al igual que de un Decreto que emite el Consejo de Gabinete. Véase que la parte anterior al término CONSIDERANDO, dice textualmente "El Consejo de Gabinete en uso de sus facultades legales". Lo anterior es indicativo de que se trata realmente del Decreto reglamentario emitido por el Consejo de Gabinete, como elemento integrante del Organismo Ejecutivo y ante la autorización contenida en el artículo 170 de la ley 32 de 1991 cuya parte esencial dice:

"El Organismo Ejecutivo adoptará y reglamentará un Programa de Retiro Voluntario..."

En efecto dicha Ley concedió la facultad de adoptar y reglamentar el Programa de Retiro Voluntario al Organismo

Ejecutivo y debemos entender que dicho artículo se refiere a los empleados del Gobierno Nacional no pertenecientes a empresas públicas, ya que el artículo 171 de la misma Ley 32, señala que el Órgano Ejecutivo adoptará planes de acción para la ejecución del Programa de reformas de las empresas públicas y en la parte final del párrafo II exige para el logro de los fines propuestos en los planes de acción "el concepto favorable de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa", (1)

Si lo dispuesto en el artículo 170 hubiera estado limitado al concepto favorable aprobación o ratificación de dicha Comisión se haría necesario ~~sofisticar~~ a ese trámite para darle vigencia, pero como la propia norma lo indica y ya hemos explicado en líneas anteriores, la consideración debe estar ligada al desarrollo de la actividad propia de la Comisión, y es natural que así sea; ya que se ~~debe tener~~ conocimiento pleno de la forma como se ha llevado a cabo el Programa y de la Reglamentación que se ha impuesto en ejercicio de la facultad concedida por la Asamblea Legislativa en el artículo 170.

De esta forma dejó abuelta la consulta que se sirvió formularse y espero haber contribuido a resolver las dudas surgidas.

Aprovecho la ocasión para reiterar al señor Ministro las consideraciones de mi afecto personal y mi invariable amistad.

Atentamente,

Lic. Donatilo Ballesteros
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

DBS/su