

9 de Agosto de 1994.

Licenciado  
**LUIS H. MORENO**  
Gerente General del Banco  
Nacional de Panamá.

E.                    S.                    D.

Señor Gerente General:

Con sumo placer damos atención a su oficio fechado 26 de julio del año que decurre, identificado bajo el N° 94(03000-01)41, que plantea el problema de la aplicación de la Ley sobre la Carrera Administrativa y los efectos que surgen frente a las normas que la contradicen. Concretamente su consulta contiene la siguiente exposición:

"Por consiguiente, consultamos a usted más concretamente, si dicha Ley posee efectos diferidos hasta tanto se instalen los Organos Superiores de la Carrera Administrativa, o si por el contrario, por derogar la citada Ley en su artículo 197, todas aquellas normas que le sean contrarias, la misma surte efectos inmediatos a partir de su promulgación; y en caso afirmativo, si ella le reconoce derechos a los servidores públicos en función al momento de la promulgación de la Ley; como podría ser el caso del reconocimiento de vacaciones proporcionales por el tiempo acumulado y anterior a la promulgación de la Ley.

No escapará a su criterio que el tema de las vacaciones proporcionales, será uno, sino el principal, que reclamarán como derecho, los servidores públicos que estuviesen en

funciones al momento de expedirse la Ley 9 de 1994; y por esa razón, en forma concreta nos hemos adelantado a formular la consulta sobre ese tema en particular, pues el Banco ha recibido reclamaciones amparadas en ese derecho.

Sin perjuicio de lo anterior, deseáramos conocer su opinión sobre los otros derechos que a juicio del Asesor Legal del Banco entraron a surtir efectos y que se mencionan en la página segunda del memorándum fechado 21 de julio de 1994, el cual adjuntamos para su consideración".

En primer término debemos indicar que la Ley sobre Carrera Administrativa se aplicará para el futuro. En ella se contienen normas que regulan su estructura administrativa, sin la cual es imposible su implementación, además de que se requieren acciones a nivel de gobierno en la creación de los organismos rectores como la Dirección General de Carrera Administrativa, la Junta Técnica de Carrera Administrativa, la Junta de Apelación y Conciliación y las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos, (ver art. 6 de la Ley 9 de 1994).

Por su parte el art. 198 de la mencionada Ley establece un cronograma que debe ser cumplido para poder incorporar las instituciones públicas y a sus servidores al sistema de Carrera Administrativa, el cual nos permitimos transcribir:

**"ARTICULO 198:** La incorporación de los diversos niveles funcionales e instituciones de la administración pública a la carrera administrativa, será progresiva, y se hará mediante acuerdo del Consejo de Gabinete y en atención al presente cronograma:

Dentro de los primeros tres (3) meses luego de promulgarse esta Ley, debe constituirse la primera Junta Técnica.

Dentro de los siguientes seis (6) meses debe haberse nombrado al Director y subdirector Generales, debe haberse integrado la Dirección General de Carrera Administrativa y la nueva Junta

Técnica y deben haberse aprobado los reglamentos técnicos.

Dentro de los siguientes seis (6) meses, debe haberse elaborado el presupuesto de la Dirección General de Carrera Administrativa.

Dentro de los siguientes tres (3) meses, debe haberse aprobado el manual de clasificación de puestos y presentado el Anteproyecto de Ley General de Sueldos, al Consejo de Gabinete.

Dentro de los siguientes tres (3) meses, debe haberse incorporado el nivel jerárquico cuatro (4) de puestos de todas las entidades que abarca la carrera administrativa.

Dentro de los siguientes seis (6) meses tienen que haberse incorporado al sistema de carrera administrativa, el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), el Ministerio de Comercio e Industria (MICI) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIRREE).

Dentro de los siguientes seis (6) meses tienen que haberse incorporado al sistema de carrera administrativa, el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (MITRABS), el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), y el Ministerio de Hacienda y Tesoro (MHT).

Dentro de los siguientes seis (6) meses tienen que haberse incorporado al sistema de carrera administrativa el Ministerio de Obras Públicas (MOP), el Ministerio de Vivienda (MIVI), el Ministerio de Salud (MS), el Ministerio de Gobierno y Justicia (MGJ) y el Ministerio de la Presidencia (MP).

Dentro de los siguientes seis (6) meses tienen que haberse incorporado al sistema de carrera administrativa, las entidades del Sector Público Financiero.

Dentro de los siguientes seis (6) meses tienen que haberse incorporado al sistema de carrera administrativa, las entidades descentralizadas.

Toda nueva entidad estatal que se cree o que sea el producto de la fusión o reestructuración de otras entidades deberá estructurarse dentro del sistema de carrera administrativa.

La Dirección General de Carrera Administrativa, podrá incorporar al sistema de carrera administrativa a las entidades que lo soliciten, antes de los periodos establecidos en la ley si lo considera conveniente.

Los municipios podrán en cualquier momento incorporar sus sistemas de recursos humanos al régimen de carrera administrativa si así lo solicitan a la Dirección General de Carrera Administrativa previo acuerdo de los respectivos Consejos Municipales".

Debemos entender que en muchas instituciones públicas existen normas a nivel de Reglamentos que contemplan el manejo de los recursos humanos y los derechos y deberes para los servidores públicos en esas instituciones, no obstante, la propia Constitución exige que esta materia sea regulada por leyes y ya nuestra Honorable Corte Suprema de Justicia en reiterados fallos ha reconocido que es a través de una Ley y no de los reglamentos que se establecen los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente en cuanto a su estructura, organización de las carreras según las necesidades administrativas en cada caso. El párrafo del artículo 297 de la Constitución dice:

**"ARTICULO 297:** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley.

Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de méritos.

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa".

Como quiera que en la Ley se establece que quedan derogadas "Todas aquellas normas que le sean contrarias", debemos entender que esta derogatoria se produce a partir de la promulgación de la Ley, esto es desde el 21 de junio de 1994, lo cual no significa que automáticamente quedan incorporadas al sistema de Carrera Administrativa las instituciones públicas que se regían con disposiciones contrarias a esta Ley, pues su incorporación debe producirse de acuerdo con las disposiciones de la propia Ley 9 de 1994, que es la que establece la nueva forma de administración del recurso humano en las distintas dependencias públicas en el sector administrativo.

En cuanto a los servidores públicos en servicio, se requiere de la dictación del procedimiento a través del cual se les incorpore al sistema, teniendo presente entre otras cosas que el servidor público demuestre que posee los requisitos mínimos para el desempeño de su respectivo cargo, pero todo ello ha de esperar que se dicte el reglamento respectivo, tal como lo indica el art. 67 de la Ley 9 de 1994 que dice:

**"ARTICULO 67:** El procedimiento especial de ingreso es un procedimiento excepcional, diseñado para regular la incorporación de los servidores públicos en funciones al régimen de carrera administrativa al momento de entrar en vigor el Reglamento que desarrolle esta Ley. El Reglamento regulará los mecanismos que le son propios para garantizar que el servidor público en funciones que demuestre poseer los requisitos mínimos del puesto, sea incorporado automáticamente a la carrera administrativa".

Tal atribución corresponde a la Dirección General de la Carrera Administrativa de conformidad con el art. 9 numeral 2 de la Ley antes indicada, cuyo texto es el siguiente:

**"ARTICULO 9:** Es función de la Dirección General de Carrera

Administrativa fundamentar en métodos científicos la administración de recursos humanos del Estado y, en consecuencia, cuando esté dentro de sus facultades:

1. ...
2. Dictar los reglamentos, sistemas y procedimientos que faciliten la puesta en práctica de las medidas y disposiciones señaladas en la presente Ley.
3. ...

Como se ve en las dos normas antes transcritas, los servidores públicos en función, tienen un reconocido derecho siempre que cumplan los requisitos que establezca el reglamento que dicte la Dirección General de la Carrera Administrativa y es a partir de su incorporación que surgen los derechos que emanan de la Ley. Lo anterior es así, porque solo con la incorporación al sistema se pueden obtener los derechos que de él surgen y las responsabilidades que derivan del respectivo cargo.

Unos de los asuntos que mayor preocupación e interés ha causado entre los servidores públicos se refiere a las vacaciones proporcionales. Sobre este tema debemos indicar que las vacaciones proporcionales las incorpora la Ley sobre Carrera Administrativa para los servidores públicos bajo este nuevo reglamento que cesan en su función, es decir, que sólo los ex-servidores públicos que funcionaban bajo el sistema de Carrera Administrativa tienen derecho a las vacaciones proporcionales, cuando se desvinculan del servicio público.

En efecto, ésta Ley procura establecer un sistema de incorporación a base de méritos de los Recursos Humanos del servicio administrativo, y consigna los derechos que alcanzan quienes adquieran la calidad de servidor público bajo este nuevo sistema, y como hemos señalado, aún los que están en función actualmente deben someterse al reglamento que dicte la Dirección General de la Carrera Administrativa para ser incorporados y beneficiados con la Ley.

Si como lo indica este cuerpo de normas, existe un ente regulador que administrará la Carrera Administrativa, es a través de él y con su rectoría que deben darse las acciones tendientes a organizar su implementación eficaz y que garantice a cada uno los derechos que la Ley concede. De

no haberse querido así, se habría dejado en libertad a cada institución pública para aplicar la ley con independencia y no se hubiese establecido el orden cronológico que contempla el art. 198 ya transcrito, de la Ley 9 de 1994.

Pretender aplicar cada cual la Ley sin incorporar las instituciones al sistema de carrera y sin la creación de organismos administrativos que la administran, implicaría una desigual interpretación y se introduce de esta forma la anarquía que se procura evitar, centralizando en un organismo rector la administración e implementación de la Carrera Administrativa.

Así dejo absuelta su interesante consulta y aprovecho para saludarle con la cordialidad de siempre.

Atentamente,

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.