



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 5 de febrero de 2018  
C-008-18

Licenciado  
**Roberto Meana Meléndez**  
Administrador General  
Autoridad Nacional de  
los Servicios Públicos  
Ciudad

Señor Administrador:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial por la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, de servir como asesores jurídicos de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante Nota DSAN No.3520, fechada 1 de diciembre de 2017 y recibida en este Despacho el 18 de diciembre de 2017, mediante la cual solicita nuestra opinión respecto del procedimiento a seguir en el caso concreto de un servidor público de dicha Autoridad Reguladora, específicamente si dicho funcionario tiene derecho a la acreditación automática, en virtud de lo normado en el artículo 9 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, “Que reforma la ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y dicta otras disposiciones.”

La precitada nota, expone los siguientes hechos:

#### **“I. HECHOS**

1. *El servidor público ingresó a laborar en otra institución del Estado del 2 de marzo de 1998 hasta el 16 de diciembre de 2012, desempeñando el cargo de Abogado.*
2. *La Dirección General de Carrera Administrativa confirió al servidor público la certificación de **Servidor Público de Carrera Administrativa** por haber cumplido con los requisitos mínimos del cargo de Abogado, el día 13 de febrero de 2008, según Resolución No. 17 de 13 de febrero de 2008.*
3. *La Dirección de Recursos Humanos de la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República certificó que el servidor público había sido acreditado como **Servidor Público de Carrera Administrativa en la posición de Abogado**, código institucional CGLC0002, nivel clase general CGLG0502, según metodología SICLAR.*

4. *El servidor público tomó posesión como Abogado, el 17 de diciembre de 2012 en la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, y continúa ejerciendo el mismo cargo a la fecha.*”

En virtud de los hechos previamente enunciados, la entidad consultante nos realiza las siguientes interrogantes:

- (i) ¿Corresponde reconocer al servidor público el derecho a la acreditación automática?
- (ii) ¿El artículo 137-A adicionado por el artículo 9 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, debe interpretarse como que la acreditación automática aplica solamente a los servidores públicos que continuaron ejerciendo funciones en la posición de la institución que los acreditó?
- (iii) ¿Los servidores públicos que sean acreditados automáticamente, tienen derecho a que se aplique la retroactividad de Ley para que se reconozcan todos los derechos y beneficios de un servidor de carrera administrativa desde la fecha de acreditación que perdieron por la aplicación del artículo 21 de la Ley 43 de 2009?

**En respuesta a la primera interrogante planteada,** esta Procuraduría de la Administración es del criterio que al Servidor Público que motiva la presente consulta le corresponde el derecho de acreditación automática a la Carrera Administrativa, en los términos dispuestos en el párrafo segundo del artículo 137-A de la Ley 9 de 1994, conforme fue adicionado por el artículo 9 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, siempre y cuando cumpla con los requisitos mínimos establecidos en el Manual Institucional de Clases Ocupacionales para ocupar la posición de abogado en la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.

**En respuesta a su segunda interrogante,** este Despacho es de la opinión que del artículo 137-A adicionado por el artículo 9 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, debe interpretarse que la acreditación automática de aquellos funcionarios a los que le fue despojada, como producto de la aplicación del mandato establecido en el artículo 21 de la Ley 43 de 2009, aplica solamente para los servidores públicos que continuaron ejerciendo funciones para el Estado en alguno de los siguientes escenarios:

- 1) Que se encuentren laborando en el cargo al que fueron incorporados en la carrera administrativa, o;
- 2) Que no se encuentran en el cargo al que fueron incorporados en la carrera administrativa, pero cumplan con los requisitos mínimos establecidos en el Manual Institucional de Clases Ocupacionales para ocupar el cargo que poseen en la actualidad.

**En respuesta a su tercera interrogante**, esta Procuraduría concluye que los funcionarios públicos re-acreditados automáticamente en virtud de lo normado en el artículo 9 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, poseen el derecho a que le sean reconocidos todos los derechos y beneficios de un servidor de carrera administrativa, desde la fecha de acreditación que perdieron por la aplicación del artículo 21 de la Ley 43 de 2009, toda vez que, tal como lo indica el artículo 35 de la propia Ley 23, la misma es de interés social y tiene efectos retroactivos.

Una vez señalado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a la precedente valoración.

### **Fundamento del criterio de la Procuraduría de la Administración.**

En relación al tema consultado, es pertinente observar que de acuerdo con el mandato contenido en el artículo 302 de la Constitución Política, todo lo atinente a los deberes y derechos de quienes laboren para el Estado y sus instituciones debe ser determinado y regulado por Ley. Dicha norma constitucional en su parte pertinente es del siguiente tenor:

*“ARTICULO 302. 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.”*

Sobre la base del mencionado precepto constitucional, se promulga la Ley 9 de 20 de junio de 1994, de carácter general, con el fin de regular los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente los de Carrera Administrativa (artículo 1). Dentro de su texto se puede apreciar el derecho que posee todo servidor público que perdió la acreditación como servidor público de Carrera Administrativa como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 43 de 2009, siempre que se encuentre laborando en el mismo **cargo** en el que fue incorporado a la carrera administrativa.

Lo anteriormente indicado, según se encuentra dispuesto en el artículo 137-A de la Ley, conforme fue adicionado por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, desarrollado de la siguiente manera:

Artículo 9. Se adiciona el artículo 137-A a la Ley 9 de 1994, así:

Artículo 137-A. Todo servidor público que perdió su acreditación como servidor público de Carrera Administrativa en aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 43 de 2009 y continúa ejerciendo funciones será acreditado automáticamente en la posición que esté ejerciendo, siempre que se encuentre laborando en el mismo cargo en el que fue incorporado a la Carrera Administrativa.

El servidor público que se encuentre desempeñando cargo distinto será acreditado automáticamente a la Carrera Administrativa de cumplir con los requisitos mínimos establecidos en el Manual Institucional de Clases Ocupacionales.

Tal como se colige del artículo invocado, el mismo busca la re-acreditación automática como servidor público de Carrera Administrativa de aquellos funcionarios a los que le fue despojada, como producto de la aplicación del mandato establecido en el artículo 21 de la Ley 43 de 2009. No obstante, **como se señala, dicha re-acreditación opera solamente con la ocurrencia de uno de los siguientes escenarios:**

- 1) **Cuando el servidor público continúe ejerciendo funciones, siempre y cuando se encuentre en el mismo cargo en el que fue incorporado a la Carrera Administrativa. Por lo tanto, se requiere que dicho funcionario continúe ocupando el mismo cargo por el cual fue acreditado, y;**
- 2) **Cuando el servidor público se encuentre ocupando un cargo distinto al cargo en el que fue incorporado a la Carrera Administrativa, pero cumpla con los requisitos mínimos establecidos en el Manual Institucional de Clases Ocupacionales para ocupar dicha posición.**

Ahora bien, comoquiera que la excerta legal *ut supra* establece necesariamente el requisito para la re-acreditación a aquellos funcionarios despojados de su acreditación en virtud de lo establecido en el artículo 21 de la Ley 43 de 2009, de ocupar el mismo cargo en el que fue incorporado a la Carrera Administrativa, o en su defecto, de cumplir los requisitos mínimos establecidos en el Manual Institucional de Clases Ocupacionales para ocupar dicha posición, corresponde entonces abordar las normativas que regulan el tema de la clasificación de cargos en nuestra República.

En este sentido, anotamos que la Ley 9 de 20 de junio de 1994, “que establece y regula la Carrera Administrativa”, exige que cada puesto de trabajo en el sector público tenga la descripción específica de las tareas inherentes y los requisitos mínimos para ocuparlos, tal como se encuentra desarrollado en el artículo 39 de la precitada Ley, que dispone:

“Artículo 39. Cada puesto de trabajo tendrá la descripción específica de las tareas inherentes y los requisitos mínimos para ocuparlo. Las descripciones deberán ser revisadas y actualizadas periódicamente.”

Así las cosas, en cumplimiento del mandato legal contenido en la precitada Ley 9, mediante Decreto Ejecutivo No. 31 de 9 de septiembre de 1996, modificado por el Decreto Ejecutivo N° 311 de 16 de diciembre de 1997, se constituye el marco jurídico-legal de obligatorio cumplimiento, para concebir la existencia del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público, así como el Manual Institucional de cada entidad pública. Los artículos 7 y 8 del aludido Decreto Ejecutivo No. 31 de 9 de septiembre de 1996 establecen:

“Artículo 7: Institúyase el Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público Panameño, el cual contendrá una descripción de las tareas y requisitos profesionales básicos que se exigirán para la definición de las clases ocupacionales de los Manuales Institucionales de Clases Ocupacionales.

Artículo 8. Todas las Clases Ocupacionales contempladas en el Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público Panameño serán valoradas con un único método de valoración, de la manera lo más objetiva y confiable posible, de acuerdo al estado del conocimiento en la materia, mediante el cual se valorará el grado de responsabilidad asignada y el grado de exigencia de los requisitos profesionales necesarios para el adecuado desempeño.”

Al hacer un estudio integral de la normativa recién invocada, queda de manifiesto que el Decreto Ejecutivo No. 31 de 9 de septiembre de 1996, modificado por el Decreto Ejecutivo N° 311 de 16 de diciembre de 1997, estableció el reglamento y las normas que regulan la metodología para elaborar Manuales Ocupacionales del Sector Público, siendo esta metodología implementada a través del Sistema de Calificación y Retribución de Puestos (método SICLAIR), tal como se dispuso mediante la Resolución de Gabinete No. 164 de 24 de julio de 1997, que en su artículo 1 resolvió lo siguiente:

“Artículo 1: Adoptar el Sistema de Clasificación y Retribución de Puestos (método SICLAIR), a fin de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley N°9 de 20 de junio de 1994, en lo referente a la incorporación de los Servidores Públicos en Funciones al régimen de Carrera Administrativa.”

De la norma citada anteriormente, se desprende fácilmente que el método de valoración de Clases Ocupacionales del Sector Público Panameño se da a través del Sistema de Clasificación y Retribución de Puestos (método SICLAIR), **el cual se erige como la herramienta idónea en la descripción y clasificación de cargos en nuestra administración pública.**

Ahora bien, atendiendo la primera interrogante planteada en el caso sub-judice, según los hechos expuestos por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, el funcionario público aludido fue acreditado por la Dirección de Recursos Humanos de la Dirección General de Carrera Administrativa como Servidor Público de Carrera Administrativa en la posición de Abogado, código institucional CGLC002, nivel clase general con código de cargo No. CGLG0502, según la metodología SICLAIR; y en la actualidad se encuentra nombrado en la posición de Abogado en la Autoridad de Servicios Públicos, que según la referida metodología posee el código de cargo No. CGLGFA05020003.

De la atenta revisión de las posiciones ocupadas por el funcionario objeto de la consulta (aquella en la que fue acreditado y la que ocupa actualmente), podemos colegir que ambas corresponden a la de “abogado”, no obstante, tenemos que el funcionario aludido no se encuentra laborando en la misma institución del Estado en la cual fue acreditado a Carrera Administrativa, y adicionalmente, conforme al Manual Único de Clasificación de Puestos de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, el código de cargo ocupado en dicha Autoridad es distinto al ocupado en la Entidad en la cual fue acreditado, dado que, como se aprecia en el párrafo anterior, el código de cargo no es coincidente en cada posición.

Por consiguiente, se evidencia que el funcionario objeto de la consulta **no cumple** con el requisito exigido en el primer párrafo del artículo 137-A de la Ley 9 de 1994, conforme fue adicionado por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, de encontrarse laborando **en el mismo cargo en el que fue incorporado a la Carrera Administrativa**.

En este sentido, consideramos que el funcionario **podría cumplir** con el requisito de acreditación automática exigido en el segundo párrafo del artículo 137-A de la Ley 9 de 1994, conforme fue adicionado por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, dado que se encuentra ocupando un cargo distinto al cargo en el que fue incorporado a la Carrera Administrativa, sin embargo, debe determinarse si el mismo cumple con los requisitos mínimos establecidos en el Manual Institucional de Clases Ocupacionales para ocupar la posición de abogado.

En consecuencia, dando respuesta a su primera interrogante, esta Procuraduría de la Administración es del criterio que al Servidor Público que motiva la presente consulta le corresponde **el derecho de acreditación automática a la Carrera Administrativa**, en los términos dispuestos en el párrafo segundo del artículo 137-A de la Ley 9 de 1994, conforme fue adicionado por el artículo 9 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, siempre y cuando cumpla con los requisitos mínimos establecidos en el Manual Institucional de Clases Ocupacionales para ocupar la posición de abogado en la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.

En relación a su segunda interrogante, que refiere a que si “¿El artículo 137-A adicionado por el artículo 9 de la Ley 23 de mayo de 2017, debe interpretarse como que la acreditación automática aplica solamente a los servidores públicos que continuaron ejerciendo funciones en la posición de la institución que los acreditó?”, debemos reiterar el análisis desarrollado con relación a la pregunta anterior.

Es decir, que del atento análisis del artículo 137-A de la Ley 9 de 1994, conforme fue adicionado por el artículo 9 de la Ley 23 de mayo de 2017, se desprende que a través de dicho artículo se busca la re-acreditación automática como servidor público de Carrera Administrativa de aquellos funcionarios a los que le fue despojada la acreditación, como producto de la aplicación del mandato establecido en el artículo 21 de la Ley 43 de 2009.

Por consiguiente, en respuesta a su interrogante, este Despacho es de la opinión que del artículo 137-A adicionado por el artículo 9 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, debe interpretarse que la acreditación automática de aquellos funcionarios a los que le fue despojada, como producto de la aplicación del mandato establecido en el artículo 21 de la Ley 43 de 2009, aplica solamente para los servidores públicos que continuaron ejerciendo funciones para el Estado en alguno de los siguientes escenarios:

- 1) Que se encuentren laborando en el cargo al que fueron incorporados en la carrera administrativa, o;
- 2) Que no se encuentran en el cargo al que fueron incorporados en la carrera administrativa, pero cumplan con los requisitos mínimos establecidos en el Manual Institucional de Clases Ocupacionales para ocupar el cargo que poseen en la actualidad.

Finalmente, damos respuesta a su última interrogante en la que nos cuestiona si “¿Los servidores públicos que sean acreditados automáticamente, tienen derecho a que se aplique la retroactividad de Ley para que se reconozcan todos los derechos y beneficios de un servidor de carrera administrativa desde la fecha de acreditación que perdieron por la aplicación del artículo 21 de la Ley 43 de 2009?”.

En este sentido, debemos primeramente citar el contenido del artículo 46 de nuestra Constitución Política, que en su letra dice:

“ARTICULO 46. Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aun cuando hubiese sentencia ejecutoriada.”

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 46 lex cit., en su primera parte se colige que las leyes no tienen de manera intrínseca efectos retroactivos, exceptuando las de orden público o de interés social, mientras que en su segunda parte se indica claramente el requisito indispensable para que las leyes posean efecto retroactivo, siendo este el deber de estar expresado claramente en las leyes su carácter público o de interés social, situación que se configura en la ley objeto de la interrogante (Ley 23 de 12 de mayo de 2017) pues vemos, por una parte, que el artículo 9 de dicha normativa reconoce el derecho de re-acreditación a Carrera Administrativa de los funcionarios públicos que perdieron dicho estatus por la aplicación del artículo 21 de la Ley 43 de 2009; y por la otra, que el artículo 35 de la Ley señala que la misma es de interés social y tiene efectos retroactivos.

El Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas, en su edición de enero de 2000, define el término retroactividad de la siguiente manera:

"Efecto, eficacia de un hecho o disposición presente sobre el pasado. /DE LA LEY. Se habla de retroactividad legal cuando una ley, reglamento u otra disposición obligatoria y general, dictada por autoridad de Derecho o de hecho, ha de extender su eficacia sobre hechos ya consumados; esto es, anteriores en el tiempo a la fecha de su sanción y promulgación...."

De igual forma, en la duodécima edición de la obra "Introducción al Derecho" del tratadista colombiano Marco G. Monroy Cabra (págs. 382-384), se desprende que: *"La retroactividad de la ley consiste en la prolongación de la aplicación de la ley a una fecha anterior a la de su entrada en vigor. Es, Como ha dicho Valette, una ficción de preexistencia de la ley. O sea, que los efectos de la nueva ley alcanzan a un tiempo anterior al de su entrada en vigor. Quienes sostienen que la ley debiera ser retroactiva, argumentan que la nueva ley se dicta en interés general y que, según el criterio del legislador, ella es mejor y más justa que la anterior y, por consiguiente, debiera aplicarse tanto a los hechos futuros como a los ya sucedidos."* Prosigue el autor señalando que: *"Fiore explica así la retroactividad de la ley: "Si dadas aquellas circunstancias, el derecho ya estaba individualmente adquirido antes de haberse puesto en vigor la nueva ley, los preceptos de esta no podrán tener autoridad para alterar tal derecho individualmente, ya adquirido; si, por el contrario, en el momento en que la ley nueva comenzó a estar en vigor, el derecho aún no se había adquirido individualmente, pero estaba in fieri, por nacer, no podrá ya adquirirlo el individuo sino con arreglo al precepto imperativo de la nueva ley."*

Sobre este punto, nuestra Máxima Corporación de Justicia ha dejado sentado un criterio jurisprudencial uniforme, señalado que para que la ley adquiera el "carácter retroactivo" así debe estar expresado en ella, por lo cual consideramos conveniente traer a colación algunos de estos fallos, en los que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, al pronunciarse sobre el principio de retroactividad de la ley, estableció oportunamente, lo ulterior:

Fallo de 12 de octubre de 2004:

"...

Cabe señalar que la disposición legal que modifica el artículo 1 de la Ley No.61 de 1998, no establece que la misma tenga efectos retroactivos por ser de orden público o de interés social, tal como lo preceptúa el artículo 43 de la Constitución Nacional (hoy 46 de la Carta Magna) que establece el principio de irretroactividad de las leyes."

Asimismo, la Sala Tercera, mediante la resolución de 27 de marzo de 2002 (bajo la ponencia del Magistrado Adán Arnulfo Arjona), señaló lo siguiente:

"Sobre el particular, la norma legal que modifica el artículo 1 de esta Ley no expresa que tiene efectos retroactivos, ya sea por ser de orden público o Interés social, tal cual lo ordena la Constitución de la República en su artículo 43, que no huelga decir, establece el principio de irretroactividad de las Leyes, importantísimo en cuanto pilar del Estado de Derecho, que se traduce en esa confianza para la sociedad que genera la seguridad y certeza jurídica en la vida de relación y situaciones públicas y privadas reguladas por el Derecho."



Lo anteriormente expuesto nos lleva a concluir que los funcionarios públicos re-acreditados automáticamente en virtud de lo normado en el artículo 9 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, poseen el derecho a que le sean reconocidos todos los derechos y beneficios de un servidor de carrera administrativa, desde la fecha de acreditación que perdieron por la aplicación del artículo 21 de la Ley 43 de 2009, toda vez que, tal como lo indica el artículo 35 de la propia Ley 23, la misma es de interés social y tiene efectos retroactivos.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/cch.

