



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 1 de agosto de 2018  
C-059-18

Doctor  
**Alfredo Martíz Fuentes**  
Director General  
Caja de Seguro Social  
E. S. D.

**REF:** Obligación de ceñirse a las normas de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con respecto a acciones de personal y recursos administrativos.

Señor Director General:

Tengo a bien dirigirme a usted con ocasión a dar respuesta a su Nota Núm. DG-N-944-2018 de 24 de mayo de 2018, recibida el 28 del mismo mes, mediante la cual consulta a esta Procuraduría de la Administración lo siguiente:

“1. ¿Es obligatorio, adoptar toda la normativa que se enmarca en el texto de la Ley 38 de 2000, para todas los trámites administrativos de Recursos Humanos, o puede la entidad desarrollar su propio reglamento interno de personal, conforme a las normas de uso común, las de carrera administrativa y aquellas que no contradigan lo normado en la Ley 38 de 2008”.

“2. ¿Es necesario u obligatorio, conforme el (sic) contenido de la Ley 38 de 2000, establecer en el reglamento interno, en materia de Recursos el derecho para interponer los Recursos de Revisión y de Hecho ante la Junta Directiva, además de los Recursos ordinario (sic) de Reconsideración y apelación? o ¿pueda la entidad funcionar con solo los Recursos de Reconsideración ante el Director general (sic) y de Apelación ante la Junta Directiva?”.

Las dos interrogantes planteadas se refieren a si debe la entidad consultante adoptar de manera obligatoria la normativa de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para sus trámites administrativos relacionados con las acciones de recursos humanos y los recursos administrativos que se pueden intentar en la vía gubernativa, y en ese sentido, la Procuraduría de la Administración las responde en conjunto, señalando que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social puede, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le atribuye la ley, desarrollar en su reglamento interno y sus procedimientos y manuales, los trámites o pasos a seguir para las acciones de recursos humanos; de igual manera, con sujeción a esa potestad, puede instituir en su reglamento interno los recursos administrativos que proceden en la vía gubernativa, sin que tengan necesariamente que incluir todos los que se encuentran desarrollados en la Ley 38 de 2000.

Para llegar a la conclusión arriba externada, analizamos las disposiciones contenidas en la Constitución Política; la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 “Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social”; el Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, “Que establece y regula la Carrera Administrativa”, y las del Reglamento Interno de Personal de la institución, con énfasis en las que guardan relación con las acciones de recursos humanos y el régimen disciplinario, particularmente con los recursos administrativos en la vía gubernativa.

En lo gubernamental, las acciones de recursos humanos son las que realizan las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos para administrar al personal, desde el nombramiento del servidor público hasta su desvinculación de la institución. Se refiere por tanto, a los nombramientos, ascensos, evaluación de desempeño, vacaciones, traslados, renuncia, destitución, entre otros aspectos.

En relación a lo anterior, la Constitución Política preceptúa en su artículo 302, que 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.

El régimen laboral de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social se rige por la Ley 51 de 2005 y dicha ley le otorga potestad a la Junta Directiva para que dicte reglamentos, entre ellos, los que desarrollan el Manual de Clasificación de Puestos, el Reglamento Interno de Personal y las escalas salariales, pero con sujeción a la Constitución, a la Ley de Carrera Administrativa y a los acuerdos vigentes.

La Ley de Carrera Administrativa se aplica a los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, cuando la materia de que se trate no está contemplada en la Ley 51 de 2005 ni en el Reglamento Interno de Personal, porque las disposiciones contenidas en estos dos últimos instrumentos jurídicos tienen aplicación preferente con respecto a la Ley de Carrera Administrativa.

En relación a la potestad reglamentaria, la Ley 51 de 2005 faculta a la Junta Directiva, entre otros aspectos a: (i) dictar o reformar por medio de resoluciones, los reglamentos de la Caja de Seguro Social, (ii) aprobar la estructura de cargos y de salario aplicables a los funcionarios de esa entidad; y (iii) aprobar una política de desarrollo de recursos humanos con equidad, cónsona con las necesidades de la institución (Cfr. artículo 28 numerales 2, 14 y 21). Por su parte, el artículo 47 de esta Ley 51 se refiere al Manual de Clasificación de Puestos, el Reglamento Interno de Personal y al Sistema de Administración de Recursos Humanos, sujetándolos a lo que al respecto disponga la Constitución, la Ley de Carrera Administrativa y los acuerdos vigentes.

Por su importancia, reproducimos a continuación el artículo 47 de la Ley 51, y el artículo 5 del Texto Único de Ley 9 de 1994, que guarda relación con aquél:

Artículo 47 de la Ley 51 de 2005:

**“Artículo 47. Sistema de administración de Recursos Humanos.**  
(...).

El Director General de la Caja de Seguro Social presentará a la Junta Directiva para su aprobación, el Manual de Clasificación de Puestos, el Reglamento Interno de Personal y las Escalas Salariales aplicables a los Servidores Públicos de la Institución.

El Sistema de Administración de Recursos Humanos se desarrollará con sujeción a la Constitución, a la Ley de Carrera Administrativa y a los acuerdos vigentes.” (Subraya el Despacho).

Artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994:

**“Artículo 5.** La Ley de Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados, y se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.” (Subraya el Despacho).

Como se puede apreciar, la Ley de Carrera Administrativa se aplica supletoriamente a los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, porque éstos se rigen por su Ley 51 de 2005, y su Reglamento Interno de Personal, vigente desde el 2 de agosto de 2004<sup>1</sup>.

Dicho reglamento desarrolla en su Título IV “Acciones de Personal”, lo relativo a los nombramientos, vacaciones, traslados reintegro, renuncia, reintegro licencia, comisión de servicio; y en el Título V “Incentivos”, lo atinente a la evaluación de desempeño, remuneración, capacitación e incentivo.

Ahora bien, si algún aspecto sobre acciones de personal no está desarrollado en la Ley 51 de 2005 ni en los reglamentos, procedimientos o manuales dictados por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social o el Director General de esa entidad, de acuerdo a sus facultades, entonces habrá que acudir a la Ley de Carrera Administrativa, como lo establece el artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, antes transcrito.

La Ley de Carrera Administrativa creó, la Dirección General de Carrera Administrativa como organismo normativo y ejecutivo de la política de recursos humanos que dicte el Órgano Ejecutivo, consignando entre sus objetivos, misión y funciones, la de “dictar los reglamentos, sistemas y procedimientos que faciliten la puesta en práctica de las medidas y disposiciones señaladas en la presente Ley” (Cfr. artículos 7 y 9 numeral 2), entre ellas las que tienen que ver con las acciones de recursos humanos.

---

<sup>1</sup> El Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social está publicado en la Gaceta Oficial No. 25,106 de 2 de agosto de 2004, pero no establece quién lo aprobó ni mediante qué resolución. No obstante, los considerandos de las resoluciones 48,460-2014 -J.D. de 19 de agosto de 2014 y 40,181-2007-J.D. de 6 de diciembre de 2007, hacen alusión a que el Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social fue aprobado mediante la Resolución 35,888-2004 de 15 de junio de 2004, y que se encuentra vigente desde el 2 de agosto de 2004.

En ejercicio de estos objetivos, Mediante la Resolución No. 017 de 30 de noviembre de 1998, la Dirección General de Carrera Administrativa aprobó el Manual de Procedimiento Técnicos para el Trámite de Acciones de Recursos Humanos, actualizado a través de la Resolución No. 596 de 18 de noviembre de 2008,<sup>2</sup> que desarrolla las acciones de recursos humanos, entre ellas la de movilidad laboral, ascensos, comisión de servicios, conversión, destaque, encargo, interinidad, permuta, préstamo, rotación, transferencia y traslado.

En esta forma, se llega a la conclusión que las acciones de personal que se ejecutan a los servidores públicos de la Caja de Seguro Social se ha de regir, en su orden, por la Ley 51 de 2005, el Reglamento Interno de Personal, los procedimientos o manuales aprobados por la Junta Directiva o el Director General, de acuerdo a las facultades de cada uno, y supletoriamente por la Ley de Carrera Administrativa y el Manual de Procedimiento Técnicos para el Trámite de Acciones de Recursos Humanos, al que nos referimos en párrafos anteriores.

En relación a los procesos administrativos que se ventilan en la Caja de Seguro Social para los efectos de los recursos administrativos que proceden, el artículo 114 de la Ley 51 de 2005 dispone que en esos procesos “se aplicará el Procedimiento Administrativo General previsto en la Ley 38 de 2000, excepto en materias de que trata este Capítulo, las que tendrán aplicación preferente”.

El capítulo al que el artículo 114 hace alusión es Capítulo X “Procedimiento Administrativo”, misma donde se encuentra inserto el artículo 119, norma que menciona los recursos administrativos que se pueden interponer contra actos administrativos que expide la Caja de Seguro Social en materia de prestaciones económicas de los asegurados y dentro de procesos de personal, indicando que esos recursos son el de reconsideración o apelación.

No obstante, el Reglamento Interno de Personal menciona los mismos recursos administrativos desarrollados en la Ley 38 de 2000, que son: el de reconsideración, apelación, de hecho y el de revisión administrativa, pero nada obsta que dicho reglamento sea modificado en el sentido de instituir sólo el recurso de reconsideración y/o de apelación, en cuyo caso éstos recursos son los que agotan la vía gubernativa, porque las disposiciones del reglamento prevalecerán frente a las contenidas en cualquier otra disposición de carácter general, incluyendo las de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que, como hemos señalado, aplica en forma supletoria cuando no exista un procedimiento especial. Al respecto, el artículo 37 de la Ley 38 de 2000, consagra este principio de especialidad, en los siguientes términos:

“Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal...salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley.” (Subraya el Despacho).

De acuerdo con la disposición antes citada, si en el reglamento interno de una institución pública aparece una norma especial en la que sólo se instituye el recurso de reconsideración, no procederá el de apelación, aunque esté contemplado en la Ley 38 de 2000, porque la norma

---

<sup>2</sup> Véase la Gacetas Oficial No. 26217 de 5 de febrero de 2009

especial (la del reglamento) prevalecerá sobre la que regula el procedimiento administrativo general, o sea, sobre la Ley 38 de 2000.

A manera de ejemplo y para ilustrar la idea, traemos a colación el Reglamento Interno de la Caja de Ahorros, aprobado por su Junta Directiva mediante Resolución No. 8 de 14 de agosto de 2012, que en su artículo 76 dispone que las decisiones de cesación hechas por los Gerentes son recurribles por el funcionario afectado en reconsideración ante el Gerente que profirió la medida y mediante apelación ante el Gerente General, pero si es el Gerente General el que la realiza, sólo es recurrible en reconsideración ante dicho funcionario.

En este caso, aunque la Ley 38 de 2000 establece en su artículo 166 los recursos que proceden en la vía gubernativa, entre ellos el de apelación, los actos de cesación emitidos por el Gerente General de la Caja de Ahorros, no son apelables, porque la norma especial contenida en el reglamento interno, prevalece sobre la general, en virtud del principio de especialidad, al que esta Procuraduría ha tenido oportunidad de referirse en otras ocasiones, como es el caso de la Nota número C-040-17 de 25 de abril de 2017, en la que, respondiendo consulta que le formuló la Superintendencia de Valores de Panamá, expresó:

“El artículo antes citado (artículo 37 de la Ley 38 de 2000), contiene el principio de especialidad de normas que contengan un procedimiento administrativo específico o especial para la materia de que se trate, lo que supone el carácter supletorio del procedimiento administrativo general o común, en aquellos temas o materias que no hayan sido desarrollados en la ley especial”.

Concluido el análisis de las normas relacionadas a los temas objeto de su consulta, procedemos a verter nuestra opinión como sigue:

1. La Caja de Seguro Social, a través de su Junta Directiva, puede adoptar, en sus reglamentos, manuales y procedimientos, los trámites administrativos de Recursos Humanos, con sujeción a lo que dispone la Ley 51 de 2005 y la Ley de Carrera Administrativa, que aplica en forma supletoria.
2. De igual manera, en materia de recursos administrativos, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social puede establecer en su reglamento interno los recursos administrativos que proceden en la vía gubernativa contra actos administrativos dictados en procesos de personal, sin que tengan que ser obligatoriamente los contemplados en la Ley 38 de 2000.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

RGM/gac.