

9 de mayo de 1996.

Doctor
GUSTAVO GARCIA DE PAREDES
Rector de la Universidad
de Panamá
S. D.

Señor Rector:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la Nota No. 471-96, calendada 26 de marzo del año que decurre, en la cual tuvo a bien elevar Consulta a este Despacho, relacionada a la aplicación de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, a los funcionarios universitarios.

Concretamente se nos consulta lo siguiente:

"Como es de su conocimiento, la Universidad tiene su propia Carrera Administrativa, creada mediante ley 11 de 8 junio de 1981 y desarrollada por el Consejo General Universitario en reunión No. 10-85 celebrada el 8 de agosto de 1985. Este Reglamento no prevé el pago de vacaciones proporcionales, por lo que quisiéramos saber si podemos aplicar supletoriamente la Ley de la Carrera Administrativa".

Este Despacho, en ocasiones anteriores se ha pronunciado respecto al tema consultado, señalando que dicha ley, aspira a que los mejores ciudadanos sean los que ingresen a la Administración Pública. De allí, pues, que para dicho ingreso se exijan entre otros requisitos la idoneidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad.

En esta línea de pensamiento, la Carta Política contiene claras orientaciones en materia de servidores públicos y, ejemplo de ello lo tenemos en lo preceptuado en el artículo 297, que dispone:

"Artículo 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 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".

Sobre la Ley No. 9 de 1994, apreciamos que la misma alude a un programa secuencial de ejecución alusivo al ingreso de las diferentes entidades públicas al Sistema de Carrera Administrativa; lo mismo que la necesaria conformación de los llamados "órganos Superiores de la Carrera Administrativa", que viabilicen la puesta en práctica del sistema de carrera creado por dicho instrumento jurídico. Dichos órganos Superiores a los que hacemos alusión son los siguientes:

- 1.- La Dirección General de la Carrera Administrativa
- 2.- La Junta Técnica de Carrera Administrativa
- 3.- La Junta de Apelación y Conciliación
- 4.- Las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos.

Luego de estas previas consideraciones, pasamos a analizar lo consultado por usted:

En primer lugar, debemos señalar que los servidores públicos no sólo tienen deberes que cumplir, sino que en su haber se han de consagrar una serie de correlativos derechos que compensen adecuadamente las labores que ejercen. Uno de esos derechos fundamentales son el uso y goce del llamado período de vacaciones, el cual se encuentra consagrado en nuestra Carta Fundamental y en el Código Administrativo.

La Ley en comento consagra el derecho de vacaciones proporcionales para el sector público, en su artículo 135, numeral 2, que textualmente señala:

"Artículo 135. Los servidores públicos en general tendrán derecho a:

- 1.
2. Tomar o disfrutar del descanso anual remunerado y vacaciones proporcionales;

.... "

En cuanto a si la Ley No. 9 de 1994, le es aplicable al funcionariado universitario, debemos señalar que el artículo 5

ibídem, se refiere a la aplicación supletoria de esa Ley, para los servidores públicos que se rigen por otras Carreras Públicas.

Dicha disposición señala:

"Artículo 5. La carrera administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y será fuente supletoria de derecho para aquellos servicios públicos que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas, o por leyes especiales".
(El subrayado es nuestro)

De lo transcrito se infiere que la Ley de Carrera Administrativa es aplicable a los funcionarios públicos universitarios, en la materia que su propia ley especial o su Ley de Carrera no contemple.

Sobre este tópico, es de interés el resaltar que el problema de la aplicabilidad o no de la Ley de Carrera Administrativa a las dependencias del Estado no está en función de los aspectos de la supletoriedad o no de la misma, sino que radica en que hasta la fecha no se han constituido los órganos Superiores de la Carrera Administrativa.

Cabe señalar que el artículo 198 de la Ley de Carrera Administrativa, establece un orden cronológico para la constitución de los órganos Superiores de la Carrera Administrativa; destacándose que la incorporación de los diversos niveles funcionales e institucionales de la Administración Pública a la Carrera Administrativa, será progresiva, y se hará mediante acuerdo del Consejo de Gabinete. De igual manera establece que dentro de los primeros tres (3) meses luego de promulgarse la Ley, deberá constituirse la primera Junta Técnica; dentro de los siguientes seis (6) meses deberá 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 internos.

Vale hacer énfasis, que para la absolución de esta Consulta, la Procuraduría de la Administración llevó a cabo una profunda y exhaustiva investigación a fin de determinar la aplicabilidad de la Ley de Carrera Administrativa a los empleados públicos universitarios. En este sentido, sostuvimos varias reuniones de trabajo con la Directora de Desarrollo Institucional del Ministerio de Planificación y Política Económica y, con el Director General de la Carrera Administrativa, Despacho adscrito a la Presidencia de la República.

Producto de estas reuniones, pudimos conocer que sólo, la Dirección General de Carrera Administrativa es el único de los órganos Superiores que se encuentra constituido en la actualidad.

En consecuencia, concluimos señalando lo siguiente:

1.- La Ley de Carrera Administrativa entró a regir desde el día en que apareció publicada en la Gaceta Oficial, esto es, desde el martes 21 de junio de 1994 (G.O. No.22.562), debido a que como bien indica la Constitución Política, toda Ley comenzará a regir desde su promulgación, salvo que ella misma establezca que rige de una fecha posterior (Ver. art.167).

2.- Es un hecho notorio que el caso de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, no se han cumplido, a cabalidad, con todos los procedimientos para que dicha Ley, tenga eficacia jurídica. La efectividad o eficacia de la Ley se refiere a la aplicación o ejecución de la norma jurídica. Es la norma vista desde la perspectiva de su cumplimiento.

3.- Si bien es cierto, que la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, se encuentra en plena vigencia, ésta no debe ni puede ser aplicada, hasta tanto se constituyan por completo, los órganos Superiores de la Carrera Administrativa, tal y como lo establece la propia ley.

4.- Por último, nos permitimos reiterarle que en el caso de la Universidad de Panamá, la Ley No.9 que regula la Carrera Administrativa, sí puede ser aplicada de manera SUPLETORIA, en lo que respecta al pago de vacaciones proporcionales, ello es así en virtud que la Ley de Carrera Administrativa Universitaria, no contempla entre sus normas dicho derecho, por tanto, con fundamento en lo normado en el artículo 5 ibídem, sí es viable el reconocimiento de ese tipo de vacaciones a los servidores públicos universitarios.

En estos términos esperamos haber atendido debidamente su solicitud.

De usted, con toda consideración y aprecio.

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN