

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.

Vista Número 131

Panamá, 14 de enero de 2022

El Licenciado **Luis Oscar Castillo Caballero**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Párrafo Transitorio del Literal a) del Numeral 2 del Capítulo III, del “Reglamento sobre Políticas y Criterios que fundamentan el Proceso de Reclasificación de Puestos para Universidad Autónoma de Chiriquí”**, aprobado por el Consejo Académico No. 04-2021 de 13 de abril de 2021 de la **Universidad Autónoma de Chiriquí**.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

#### I. Cuestión Previa.

Antes de realizar en análisis de fondo de la causa que nos ocupa, consideramos importante dejar por sentado algunos elementos que consideramos imposibilitarían la tramitación de la presente acción, pues al observar el acto impugnado, podemos corroborar que se trata de un acto preparatorio, que además carece de la debida publicación en Gaceta Oficial, por tratarse de un acto general que determina un tipo de requisitos y parámetros a seguir para el cumplimiento de un procedimiento.

En efecto, el Reglamento sobre Políticas y Criterios que fundamentan el proceso de reclasificación de puestos para la **Universidad Autónoma de Chiriquí**, establece, en primer lugar, una introducción que destaca el sentir de los servidores de la entidad, entre otros aspectos, con el fin de sustentar la razón de ser de las recomendaciones de la Dirección General de Recursos Humanos, mismas que nos permitiremos citar, en el sentido siguiente:

“Con miras a llevar un proceso en forma eficiente y transparente, la **Dirección General de Recursos Humanos propone las siguientes políticas para el desarrollo del proceso de reclasificación de puestos.**

El objetivo fundamental de estas políticas es asegurar en primera instancia, un proceso transparente, objetivo, eficiente y justo para todos los participantes; al mismo tiempo, estas políticas deben considerar la situación económica y financiera del Estado.” (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Visto lo anterior, se evidencia que el documento que contiene la norma impugnada, **en realidad es un acto preparatorio**, pues en el mismo se determinan parámetros a seguir en atención a la necesidad expuesta por los propios servidores de la **Universidad Autónoma de Chiriquí**.

En ese contexto, de conformidad con el contenido del artículo 42-A de la Ley No. 135 de 30 de abril de 1943, adicionado mediante el artículo 26 de la Ley No. 33 de 11 de septiembre de 1946, cito: **“La acción de nulidad contra un acto administrativo puede ejercitarse en cualquier tiempo, a partir de su expedición o después de su publicación, si necesita de este requisito para entrar en vigor”**, es por ello, que debido a que el párrafo transitorio acusado de ilegal forma parte de unas recomendaciones para el inicio de los procesos de reclasificación de puestos, este Despacho es del criterio que no cumple en debida forma con los requisitos para su admisibilidad, pues no constituye un acto de carácter definitivo.

Aunado al hecho que debido al carácter procedimental de los documentos aprobados durante sesión extraordinaria celebrada por el Consejo Académico de la Universidad Autónoma de Chiriquí, queda claro que para entrar en vigor debe ser publicado en Gaceta Oficial.

No obstante, como quiera que el Magistrado Sustanciador ha admitido la acción contencioso administrativa de nulidad mediante la Providencia de seis (06) de agosto de dos mil veintiuno (2021), pasamos a desarrollar nuestros planteamientos (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

## **II. Antecedente.**

Mediante Sesión Extraordinaria virtual, celebrada el 13 de abril de 2021, la Universidad Autónoma de Chiriquí, a través del Consejo Académico No.4-2021, cumpliendo con el quórum reglamentario, discutieron y aprobaron el Reglamento Interno de la Comisión de Control y Seguimiento de Carrera Administrativa; Reglamento sobre Políticas y Criterios que fundamentan el

proceso de reclasificación de puestos para la Universidad Autónoma de Chiriquí y la Guía de recepción, verificación y control de documentos presentados para el proceso de reclasificación de puestos 2021-2022 (Cfr. fojas 89-91 del expediente judicial).

En atención al segundo documento aprobado, se estipuló un párrafo transitorio a favor de los funcionarios que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción o en puestos de confianza, con el propósito de reconocer los cargos que ocupan con anterioridad a ocupar las posiciones excluidas de la Carrera Administrativa Universitaria, a través de la participación en los procesos de reclasificación de puestos para el periodo 2021-2022 (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En atención a lo anterior, el **Licenciado Luis Oscar Castillo Caballero**, el 2 de junio de 2021, interpuso una demanda contencioso administrativa de nulidad ante la Sala Tercera, misma que ocupa nuestra atención, con el propósito de declarar la ilegalidad de dicho párrafo transitorio, por considerar que su contenido se contrapone a la prohibición establecida en la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, que instituye la Carrera Administrativa Universitaria en las universidades oficiales, con exclusión de la Universidad de Panamá, publicada en Gaceta Oficial No.26111 de 26 de agosto de 2008 (Cfr. fojas 1-6 del expediente judicial).

### **III. Acto acusado de ilegal.**

El acto acusado lo constituyen el Parágrafo Transitorio del literal a), del numeral 2 del Capítulo III, del Reglamento sobre Políticas y Criterios, aprobado por el Consejo Administrativo No.04-2021, celebrado el 13 de abril de 2021, el cual citamos de manera específica, para mejor referencia:

**“Parágrafo transitorio:** para el proceso de reclasificación de puestos 2021-2022, los funcionarios que estén en posiciones de libre nombramiento y remoción, podrán participar en este proceso de reclasificación para los cargos que ocupaban con anterioridad a la designación en los puestos de confianza, siempre que cuenten con lo siguiente:

1. Que cumpla con las especificaciones del cargo que solicita, y que están establecidas en el Manual de Clases de Puestos.
2. Que haya ejercido las funciones el cargo fijo solicitado durante un mínimo de 6 meses antes de la designación en la posición de libre nombramiento y remoción.

Esta excepción se hace en virtud de la mora existente para el proceso de reclasificación (3 años) y que impidió, en su momento, que las aspiraciones que ocupaban cargos fijos pudieran aspirar a este proceso.” (Cfr. fojas 2-3 del expediente judicial).

#### **IV. Disposiciones legales invocadas por el accionante.**

El Licenciado **Luis Oscar Castillo Caballero**, sostiene que la disposición acusada de ilegal infringen las normas legales que a continuación pasamos a indicar:

A. De la **Ley 62 de 20 de agosto de 2008**, que regula la Carrera Judicial, publicada en Gaceta Oficial No.26111 de 26 de agosto de 2008, las siguientes disposiciones:

- **Artículo 11**, que establece la exclusión de los servidores públicos de libre nombramiento y remoción adscritos al Rector o que realicen funciones de carácter administrativo y de confianza a nivel superior, de la Carrera Administrativa Universitaria (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

- **Artículo 12 (numeral 2)**, en el cual se enfatiza que no estarán sujetos al régimen de Carrera Administrativa Universitaria, los servidores públicos administrativos universitarios que ejerzan cargos de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

#### **V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Luego de exponer el párrafo transitorio impugnado y las disposiciones invocadas como infringidas, este Despacho procederá a emitir concepto de legalidad, de conformidad con las siguientes consideraciones.

Quien demanda, desarrolla en el concepto de violación de los artículos 11 y 12 de la Ley 62 de 2008, que el párrafo transitorio deviene de ilegal por permitir la participación de los servidores públicos que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción, en el proceso de reclasificación de puestos para la Universidad Autónoma de Chiriquí, al ser una prohibición claramente establecida en la excerta legal (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Para lograr una mayor aproximación al tema planteado, citaremos de manera textual el contenido del párrafo transitorio contenido en el numeral 2 del Capítulo III (acusado de ilegal) del Reglamento sobre políticas y criterios que fundamentan el proceso de reclasificación de puestos para la Universidad Autónoma de Chiriquí y los artículos 11 y 12 de la Ley 62 de 20 de agosto de

2008, por la cual se instituye la Carrera Administrativa en las universidades oficiales con exclusión de la Universidad de Panamá, invocados como infringido por el actor, veamos:

<p><b>Reglamento sobre políticas y criterios que fundamentan el proceso de reclasificación de puestos para la Universidad Autónoma de Chiriquí</b></p> <p>...</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPITULO III</b></p> <p style="text-align: center;"><b>BASES Y REQUISITOS PARA PARTICIPAR DEL PROCESO</b></p> <p>...</p> <p>2. Se exceptúan de participar de este proceso, los servidores públicos que se encuentren bajo alguna de las siguientes condiciones:</p> <p>a) Quienes se encuentren ocupando cargos de libre nombramiento y remoción:</p> <p><b><u>Parágrafo transitorio:</u></b> para el proceso de reclasificación de puestos 2021-2022, <b>los funcionarios que estén en posiciones de libre nombramiento y remoción, podrán participar en este proceso de reclasificación para los cargos que ocupaban con anterioridad a la designación en los puestos de confianza, siempre que cuente con lo siguiente:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que cumpla con las especificaciones del cargo que solicita, y que están establecidas en el Manual de Clases de Puestos.</li> <li>2. Que haya ejercido las funciones del cargo fijo solicitado durante un mínimo de 6 meses antes de la designación en la posición de libre nombramiento y remoción.</li> </ol> <p><b>Esta excepción se hace en virtud de la mora existente para el proceso de reclasificación (3 años) y que impidió, en su momento, que los aspirantes que ocupaban cargos fijos pudieran aspirar a este proceso.</b> (Lo resaltado es nuestro).</p>	<p style="text-align: center;"><b>Ley 62 de 20 de agosto de 2008</b></p> <p>“Que instituye la Carrera Administrativa Universitaria en las universidades oficiales, con exclusión de la Universidad de Panamá”.</p> <p>....</p> <p><b>“Artículo 11. <u>Quedan excluidos</u></b> de la Carrera Administrativa Universitaria, los servidores públicos de libre nombramiento y remoción que apoyan al Rector o que realicen funciones de carácter administrativo y <b><u>de confianza del nivel superior.</u></b>” (Lo resaltado es nuestro).</p> <p><b>“Artículo 12.</b> No estarán sujetos al régimen de Carrera Administrativa Universitaria:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los servidores públicos administrativos cuyos nombramientos dependen de una elección.</li> <li>2. Los servidores públicos administrativos universitarios que ejerzan cargos de libre nombramiento y remoción.</li> <li>3. Los servidores públicos temporales y eventuales en lo referente a la estabilidad, los ascensos, los traslados, las etapas salariales y las reclasificaciones.</li> </ol>
--	---

Dentro de esta perspectiva, esta Procuraduría debe manifestar que no comparte el criterio jurídico expuesto por el accionante, ya que la propia norma, que a su juicio deviene de ilegal, determina con toda claridad que los servidores que ocupan, en la actualidad, cargos de libre nombramiento y remoción podrán participar para los cargos fijos que ocupaban con anterioridad.

De manera que tal como la propia disposición lo establece, la posibilidad que los funcionarios que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción, puedan participar del procedimiento de reclasificación, obedece a la decisión de subsanar una morosidad por parte de la entidad, y además, al propio clamor de los servidores públicos de la Universidad Autónoma de Chiriquí, tal como bien señala la Dirección de Recursos Humanos en la introducción del documento que contiene la norma impugnada.

En ese contexto, resulta necesario referirnos a las disposiciones aplicables en materia de reclasificación de puestos, determinada en la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, por medio de la cual se instituye la Carrera Administrativa en las Universidades Oficiales, con exclusión de la Universidad de Panamá, siendo de obligatoria adaptación para los servidores de la **Universidad Autónoma de Chiriquí**, la cual se encuentra a foja 45 del expediente judicial, y dispone lo siguiente:

**“Artículo 36. La clasificación de puestos comprende los procesos de análisis, descripción, valoración y reclasificación de puesto, sobre los cuales se diseñará la escala salarial correspondiente en cada universidad.”** (Lo resaltado es nuestro).

**“Artículo 37. La clasificación de puestos consiste en el proceso de definir los puestos de acuerdo con la similitud de tareas, las responsabilidades, el nivel de dificultad y los requisitos mínimos para desempeñarlos, con el propósito de orientar la administración de recursos humanos en todas las áreas.”** (Lo resaltado es nuestro).

De las normas citadas, podemos apuntar que la reclasificación de puestos convocada por la Dirección de Recursos Humanos de la entidad demanda, se sustenta en el procedimiento establecido en la Ley 62 de 2008, mediante el cual se pretende definir los puestos de la **Universidad Autónoma de Chiriquí**, de manera que solo podrán participar aquellos servidores que cumplan con los requisitos previamente establecidos en el manual de cargos y que en función de ello, sean parte de la carrera administrativa.

Ahora bien, esta Procuraduría estima importante hacer referencia a los parámetros, que histórica y tradicionalmente, han servido de base para excluir a los servidores que ocupen cargos de confianza, de cualquier prerrogativa que implique estabilidad laboral, pues dicho principio se sustenta en el método de escogencia para laborar con funcionarios que ocupen cargos de autoridades o sean representantes legales de las Instituciones.

Dicho esto, podemos indicar que los servidores públicos nombrados bajo esta categoría, reúnen un perfil técnico con habilidades específicas que determinan la confianza para la asignación de sus funciones, y debido a ello, no pueden mantener ningún tipo de estabilidad, pues precisamente la pérdida de la confianza implicaría dejar sin efectos sus nombramientos.

No obstante, en el caso que nos ocupa, **la entidad pretende saldar una reclasificación pendiente por medio de una disposición transitoria**, para reconocer la estabilidad laboral de todos aquellos servidores que ocuparon cargos fijos y que ahora ocupan un cargo de confianza, no con el propósito de incumplir la ley, sino para reconocer el derecho pendiente de estos funcionarios a los que no se les reconoció dicha prerrogativa en el momento que correspondía, cuando ocupaban cargos fijos.

Siendo así, resulta pertinente, en este contexto, citar los argumentos señalados por la entidad, en su informe de conducta, veamos:

“...Los aspectos antes mencionados implican que el proceso de reclasificación no está en función de los años que tenga una persona ocupando un determinado puesto, ni por los grados académicos que obtenga en el ejercicio de dicho cargo; tampoco por el incremento en volumen de trabajo, ni porque a criterio de la persona le corresponda por derecho propio; **por ende la reclasificación de puestos es un proceso del Sistema de Administración de Recursos Humanos incorporado dentro de la Clasificación y remuneración de puestos**, a través del cual un cargo puede ser elevado a otro de mayor grado o nivel, siempre y cuando se demuestre que las tareas, responsabilidades y competencias del ocupante del cargo hayan sido requeridas por exigencias y necesidad de la unidad administrativa o académica y por lo tanto las tareas inherentes al cargo actual hayan variado en más de un 60% **según lo descrito en el Manual Descriptivo de Clase de Puestos**.

La intención del Consejo (sic) Administrativo y de la Comisión de Reclasificación de la Dirección de Recursos Humanos de la UNACHI, **fue ayudar a los administrativos que no pudieron, reclasificar en el**

anterior proceso de reclasificación instaurado, estableciéndose la participación solamente para el 2021-2022, para aquellos funcionarios que actualmente ocuparan un puesto de libre nombramiento y remoción; pero que anteriormente cumplieran en los requisitos de reclasificación como funcionario de carrera administrativa y conforme al Manual Descriptivo de Cargos existente.

El párrafo transitorio, mediante el que se demanda la nulidad, fue diseñado para el periodo establecido, y no podrá ser aplicado en futuros procesos de reclasificación de la institución, ya que la intención del Reglamento, en ningún momento ha sido reclasificar a Directores o jefes, funcionarios de libre nombramiento y remoción, ya que existe una limitación de la LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN SU ARTÍCULO No. 12, caracterizándose nuestra institución por el fiel cumplimiento a la Constitución (sic) y las leyes." (Cfr. fojas 28 y 30 del expediente judicial) (La negrita y la subraya es nuestra).

En ese sentido, este Despacho es del criterio que se equivoca el accionante, primero en demandar un acto preparatorio que carece de publicación, y segundo, de interpretar de manera literal la oportunidad de participación de los servidores de libre nombramiento y remoción, sin considerar que la referida prerrogativa, solo podrá ejercerse para reconocer los cargos fijos que ocupaban previamente y no para los cargos que ocupen en la actualidad.

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** el **Párrafo Transitorio del Literal a) del Numeral 2 del Capítulo III, del "Reglamento sobre Políticas y Criterios que fundamentan el Proceso de Reclasificación de Puestos para Universidad Autónoma de Chiriquí"**, aprobado por el Consejo Académico No. 04-2021 de 13 de abril de 2021 de la **Universidad Autónoma de Chiriquí**.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilla Urriola de Ardila  
Secretaría General

Expediente 525922021