

Ponencia **“Constitución y Carrera Administrativa.”**

Alcibiades Nelson Solís Velarde.

Introducción.

Ha sido largo el camino para elevar a título constitucional el tema de los servidores públicos, aproximadamente 43 años desde que somos república y 48 años aproximadamente para tener la primera ley de carrera administrativa, a través de la cual se lograría la profesionalización de los servidores públicos con el consecuente mejoramiento del servicio público.

Sin embargo, antes del golpe de estado propiciado por los militares su implementación no fue tan efectiva y no se pudo incorporar a todos los servidores públicos al sistema.

Luego bajo la administración del gobierno revolucionario la ley de carrera administrativa entró en desuso, pero en sus 21 años de gobierno fue el tiempo más largo que los servidores públicos estuvieron en la administración pública de manera continua.

No es hasta el año 1994, bajo la administración del Señor Presidente **Guillermo Endara Galimani**, cuando se logró aprobar la ley 9, por la cual se establece y regula la carrera administrativa, sin embargo, en la actualidad, 18 años después la misma no ha podido ser debidamente implementada.

En ese lapso de tiempo se incorporaron servidores públicos al régimen de carrera administrativa (1998-1999) y en el año 2000, se inició un proceso de desacreditación.

Se volvió a acreditar en los años 2007 y 2008 y en el 2009 se derogaron todas las acreditaciones realizadas en ese periodo, con los correspondientes despidos.

Actualmente no se han implementado los concursos para ingresar a la administración pública y dos de los cuatros órganos de gobierno de carrera administrativa no se han activado en esta administración (2009-2014).

En ese orden de ideas, se hace necesario hacer un análisis jurídico sobre lo regulado por la Constitución Política de Panamá, que dicho sea de paso no es una constitución garantista, lo desarrollado por la ley 9 de 1994 texto único, modificada por la ley 43 de 2009, y lo implementado por el Órgano Ejecutivo responsable de su ejecución.

Los Servidores Públicos y su Evolución Constitucional.

A. Constitución de 1904.

La Constitución de 1904 de corte estrictamente individualista (Quintero, C. 1991), no contempló dentro de sus títulos y capítulos nada que regulara la relación laboral entre el Estado y los empleados nacionales.

No obstante, dentro de las atribuciones del poder ejecutivo, regulado mediante los artículos 73 y 74, se refleja la facultad discrecional del Presidente de la República y del Secretario del Ministerio correspondiente de poder nombrar y separar libremente a las personas que debían desempeñar empleos nacionales cuya provisión no correspondiera a otros funcionarios o corporaciones, es decir, los empleados nacionales no tenían estabilidad en sus posiciones o puestos.

B. Constitución de 1941.

En la Constitución de 1941, primera constitución de carácter social, se mantuvieron en un gran porcentaje las mismas disposiciones de la constitución de 1904, referentes a los empleados nacionales, con algunos cambios o modificaciones, tales como: la prohibición para los diputados y empleados públicos con mando y jurisdicción en toda la república, provincia o el distrito para hacer por sí mismo o por interpuestas personas contratos con el Estado (**Artículos 84 y 194**); se garantiza el derecho a huelga con restricción (**Artículos 54**); establece el requisito para crear y reglamentar la carrera administrativa (**Artículo 159**) y se establece que los empleos que existan en la administración pública debe tener sus funciones detalladas en la ley y su reglamento y que los empleados público no podrán devengar dos o más sueldos. (**Artículo 195**)

C. Constitución de 1946.

A diferencias de las constituciones anteriores, se introducen disposiciones que regulan a los servidores públicos, entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

- Derechos y deberes de los servidores públicos del Estado. (**Título XII**)

- Se sientan las bases para la creación de la ley de carrera administrativa. **(Artículos 240, 241 y 242)**
- Se establece la necesidad de ser panameño para ocupar empleos públicos. **(Artículo 240)**
- Se establecen restricciones al Presidente de la República y a los Alcaldes para nombrar y remover servidores públicos. **(Artículos 144, 200 y 240)**
- Se introduce el concepto de ley general de sueldos. **(Artículo 118, numeral 4)**
- Se reconoce parcialmente el derecho a huelga de los servidores públicos. **(Artículo 68)**
- Se introduce la protección de la maternidad obrera. **(Artículo 77)**

Constitución Política de 1972, reformada por los actos reformativos de 1978 y por el acto constitucional de 1983, los actos legislativos No. 1 y No. 2 de 1994 y el acto legislativo No. 1 de 2004.

Este estatuto contenía aspectos muy importantes y de avanzada consagrados en el título XII, dedicado a los servidores públicos, los cuales se han mantenido vigentes a través de los actos reformativos de 1978, acto constitucional de 1983, actos legislativos No. 1 y No. 2 de 1994 y acto legislativo No. 1 de 2004, entre los cuales podemos mencionar:

- Se introdujo el concepto de servidores públicos **(Artículo 299)**
- Se estableció el sistema de méritos para regir a los servidores públicos, así como se supeditó su estabilidad a la competencia, lealtad y moralidad en el servicio. **(Artículo 300)**

- Se estableció que los derechos y deberes de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley. (**Artículo 302**)
- Se instituyeron las diferentes carreras en los servicios públicos, de acuerdo a los principios del sistema de méritos. (**Artículo 305**)
- Se estableció la obligatoriedad del uso de los Manuales de Procedimiento y de Clasificación de Puestos, en todas las Instituciones del Estado. (**Artículo 306**)
- Se reguló quienes no forman parte de las carreras públicas. (**Artículo 307**)

La ley 9 de 1994, texto único modificada por la ley 43 de 2009 y la Constitución Política de Panamá.

La ley 9 de 1994, texto único modificada por la ley 43 de 2009, desarrolla los capítulos 1ro., 2do., 3ro. y 4to., del Título XI de la Constitución Política de Panamá, es decir desarrolla los siguientes temas:

Disposiciones fundamentales, donde definió el concepto de servidores públicos, estableció la nacionalidad como requisito para ser servidor público y el sistema que los rige, se implantó la restricción constitucional para el nombramiento y remoción de los servidores públicos, se puntualizaron los parámetros que regulan el régimen de estabilidad y se instituyó el Servicio Civil. (Artículos 299 - 300 de la CN)

Principios básicos de la administración de personal, donde se establece que los derechos y deberes de los servidores públicos, así como los principios para los

nombramientos, ascensos, suspensiones traslados, destituciones, cesantías y jubilaciones serán determinadas por ley, entre otros. (Artículo 302 de la CN)

Organización de la administración de personal, se instituyen ocho carreras públicas, las cuales establecerán su estructura y organización mediante ley. Se deja abierta la posibilidad de abrir otras carreras a través de la ley. Supeditan el funcionamiento de las instituciones públicas a la existencia de un Manual de Procedimiento y otro de Clasificación de Puestos, se establece quienes no forman parte de ninguna carrera pública. (Artículos 305, 306 y 307 de la CN)

Disposiciones generales, donde se regula las situaciones en las cuales los servidores públicos no podrán contratar con el Estado. (Artículo 309 de la CN)

Revisemos la coherencia o consistencia jurídica de las disposiciones legales por la cual se establece la carrera administrativa, con relación a las normas constitucionales y su debida implementación en el tiempo.

Estructura y Organización de la Carrera Administrativa (Artículo 305. CN.):

La Carrera Administrativa está constituida por cuatro órganos superiores a saber:

1. **La Dirección General de Carrera Administrativa**, que funcionará como organismo normativo y ejecutivo de las políticas de recursos humanos que dicte el Órgano Ejecutivo.

2. La Junta Técnica de Carrera Administrativa, que tiene dentro de sus funciones la de asesorar al Presidente de la República, en materia de administración de recursos humanos del Sector Público y proponerle políticas de administración de ese recurso humano, acompañadas con las recomendaciones que estime convenientes para el mejoramiento de este sistema, así como, evaluar el desempeño del Director General y aprobar o rechazar el reglamento interno de la Dirección General de Carrera Administrativa y los reglamentos técnicos presentados por la Dirección General, entre otras.

3. La Junta de Apelación y Conciliación, es creada con el objetivo de evitar, superar o resolver las dudas y conflictos individuales y colectivos que surjan en el desarrollo de esta Ley y sus reglamentos.

4. Las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos, quienes actúan, como auxiliares de la Dirección General de Carrera Administrativa en cada institución y asesores del personal directivo, en la correcta aplicación de las normas y procedimientos de los programas técnicos de administración de recursos humanos y en acciones disciplinarias; desarrolla y tramitan las acciones del personal de su competencia, y llevan los controles, registros y estadísticas del personal de la entidad, entre otras.

Sin embargo, mediante la ley 43 de 2009, se redujo el número de integrantes de la Junta Técnica y de la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa (**artículos 4 y 5**), y se dejaron sin efecto los nombramientos de los

miembros de estas Juntas, sin que hasta la fecha se haya nombrados los nuevos integrantes, tal y como lo dispone la ley.

Con esta actitud se trasgrede la estructura u organización de la Carrera Administrativa (**artículo 305 CN**), al existir dos órganos superiores de carrera administrativa que no funcionan.

Se entorpece o retrasa el desarrollo del sistema de méritos (**300 CN**), ya que los reglamentos técnicos que elabore o modifique la Dirección General de Carrera Administrativa, como acciones de recursos humanos o el reglamento de concurso o las evaluaciones de desempeño, no pueden ser implementadas por no existir la instancia que debe aprobarlas (Junta Técnica).

Se cuarta la posibilidad de asesorar o proponerle políticas al Presidente de la República en materia de recursos humanos, así como la necesidad de evaluar la gestión del Director General de Carrera Administrativa, no se cumple con el sistema de control establecido por ley.

Se trasgrede el Principio del Debido Proceso, consagrado en el artículo 32 de nuestra Constitución Política, y el artículo 8 de la Convención Americana de derechos humanos, al cercenarse entre otros muchos, que no es el motivo de nuestra ponencia, el derecho a recurrir en apelación, al no existir la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, tal y como lo prevé la ley.

Por otro lado, la Dirección General de Carrera Administrativa fue creada para dar cumplimiento a lo establecido en el Título XI de la Constitución Política (**Artículo 7**).

Su adscripción al Presidente de la República, tal y como lo dispone el artículo 2 de la ley 9 de 1994, texto único, no afecta su autonomía funcional, sino, que significa ubicarla en el centro coordinador del Gobierno Central y, por tanto, en el lugar más adecuado para servir a la labor de ejecución de las políticas de recursos humanos del Estado.

La autonomía de la Dirección General de Carrera Administrativa le da facultad para determinar su presupuesto y sus recursos, para resolver los asuntos inherentes a su funcionamiento interno y para desarrollar las normas de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.

Sin embargo, la Dirección General de Carrera Administrativa, no ha cumplido con los numerales 11 y 12 del artículo 9 de ley 9 de 1994, texto único, toda vez que no ha apoyado en la instauración, nombramiento y funcionamiento de la Junta de Apelación y Conciliación y la Junta Técnica de Carrera Administrativa, con lo cual ha quedado entredicho su autonomía en el cumplimiento de sus funciones.

Concepto de servidores públicos.

Coincide el concepto de servidor público del artículo 299 de nuestra Constitución con el concepto previsto en el artículo 2 (glosario) de la ley 9 de 1994, texto único,

modificado por la ley 43 de 2009, toda persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.

La Ley prevé tres tipos de servidores públicos, a saber:

1. Servidores públicos de carrera, los incorporados mediante el sistema de méritos a las carreras públicas mencionadas expresamente en la Constitución o creadas por la ley, o que se creen mediante ley en el futuro.

2. Servidores públicos de Carrera Administrativa, los que han ingresado a la Carrera Administrativa, según *las normas* (Modificación. Artículo 1 de la ley 43 de 2009) de la presente ley, y que no pertenecen a ninguna otra carrera, ni están expresamente excluidos de la Carrera Administrativa por la Constitución Política o las leyes.

3. Servidores públicos que no son de carrera, los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la ley, y en particular aquellos excluidos de las carreras públicas por la Constitución vigente, que son los siguientes a saber:

Los servidores públicos que no son de carrera, se subdividen en:

De elección popular, aquellos que en virtud del sufragio popular ejercen una función pública.

De nombramiento regulado por la Constitución, aquellos cuyo proceso de nombramiento se encuentra descrito en la Constitución de la República.

Para efectos de la presente Ley, se entenderá que son de nombramientos regulado por la Constitución:

Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Electoral,

Los Ministros de Estado,

El Procurador General de la Nación,

El Procurador de la Administración,

El Contralor y Subcontralor General de la República,

El Fiscal General Electoral y sus respectivos suplentes.

De selección, aquellos que, cumpliendo los requisitos mínimos establecidos por la Constitución y la ley, son los Directores y Subdirectores Generales de las entidades nombrados discrecionalmente por el Órgano Ejecutivo y ratificados por la Asamblea Legislativa, o alguna de sus Comisiones Permanentes, por el periodo establecido por la ley. No podrán ocupar sus cargos ni ejercer sus funciones hasta tanto sean ratificados. También son servidores públicos de selección, aquellos ratificados por la Junta Técnica de Carrera Administrativa.

En periodo de prueba, los que aspiran a Ingresar a la Carrera Administrativa, desde su nombramiento en un puesto público y hasta la evaluación, que

determinará, en un plazo preestablecido, la adquisición de la condición de servidor público de Carrera Administrativa.

Libre nombramiento y remoción, aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan.

De acuerdo al artículo 307 de la Constitución Política, no forman parte de las carreras públicas:

1. Los servidores públicos cuyo nombramiento regula esta Constitución.
2. Los Directores y Subdirectores Generales de entidades autónomas y semiautónomas, los servidores públicos nombrados por tiempo determinado o por periodos fijos establecidos por la Ley o los que sirvan cargos ad honorem.
3. El personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera.
4. Los servidores públicos con mando y jurisdicción que no estén dentro de una carrera.
5. Los profesionales, técnicos trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales, interinos o transitorios en los Ministerios o en las instituciones autónomas y semiautónomas.

6. Los servidores públicos cuyos cargos estén regulados por el Código de Trabajo.
7. Los jefes de Misiones Diplomáticas que la Ley determine.

Los servidores públicos descritos en los numerales 1 y 2 de la presenta excerpta legal, se refiere a las Autoridades Nominadoras de las entidades centralizadas, autónomas y semi autónomas.

En el numeral 3, de acuerdo a los Manuales, General de Clasificación de Puestos del Sector Público e Institucional, respectivamente el cargo de secretaria que es de personal de confianza, es el Secretario General y el personal directamente adscrito a los que no forman parte de ninguna carrera, son los Directores Nacionales, Asesores de las Autoridades nominadoras de las diferentes instituciones del Estado.

Nuestra conclusión se fundamente en la Constitución de 1946, la cual en su artículo 242, literal “c” señalaba que no formaban parte de la carrera administrativa, “los Secretarios de los Ministerios y el personal inmediatamente adscrito al despacho personal de los Ministros.”

El artículo 307, numeral 3 de nuestra Constitución Política vigente es la norma que modificó al artículo 242, literal “c” de la Constitución de 1946.

Los servidores públicos descritos en el numeral 4, del artículo en análisis, se refieren a los Gobernadores, los Jueces Ejecutores, los Magistrados del los Tribunales Administrativos, entre otros, mientras que los correspondientes a los numerales 5 y 6, se refieren a los servidores públicos eventuales y los servidores públicos de la Junta de Conciliación y Decisión del Ministerio de Trabajo, respectivamente. El numeral 7 no requiere mayor explicación.

La ley 43 de 2009, en su artículo 1 derogó de los tipos de servidores que no son de carrera administrativa, al servidor público en funciones, que era un colaborador que a la entrada en vigencia de la ley, formaba parte de la administración pública en condición de permanente, pero que debía ser evaluado para su incorporación a la carrera administrativa.

Sobre este tema la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha mantenido en todos sus fallos que los servidores públicos que no hayan ingresado a la administración pública por concurso, son servidores públicos de libre nombramiento y remoción, y por tanto no tienen estabilidad.

Sin embargo, de los actuales servidores públicos de carrera administrativa, ninguno ingresó por concurso y tienen esta condición, por lo cual no es del todo cierta su postura. Ni hablar de los servidores públicos de la Contraloría General de la República que adquieren su estabilidad por años de servicio, al igual que los de la Caja de Seguro Social, por mencionar algunos.

Revisado el concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción contenido en la ley 9 de 1994, texto único modificada por la ley 43 de 2009, y en el artículo 307 de nuestra Constitución Política, no encontramos que dicha condición de servidor público este supeditada a la forma como estos servidores públicos ingresaron a la administración.

Estabilidad de los servidores públicos.

La Constitución Política de Panamá en su artículo 300, condiciona la estabilidad de los servidores públicos en sus cargos a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio y no a su ingreso, como advirtiéramos anteriormente.

Para el profesor **Manuel Osorio** en su diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales de 1981, por estabilidad se entiende el derecho que todo trabajador por cuenta ajena tiene a conservar el empleo, con la correlativa obligación patronal de mantenerle en el mismo, salvo que aquel hubiese incurrido en causa justificada de despido.

Luego de las modificaciones de la ley 9 de 1994, texto único, la única forma de ingresar a la administración pública es a través del Procedimiento Ordinario de Ingreso, contenido en el artículo 9 de la ley 43 de 2009.

Sin embargo, este procedimiento a la fecha no se ha implementado y no se podrá implementar hasta que no se active la Junta Técnica de Carrera Administrativa, a la cual ya nos hemos referido.

Entonces, cómo hace el Ejecutivo para cumplir con el artículo 64 de nuestra Constitución Política, en la tarea de elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa.

Cómo queda el derecho que tienen todos los panameños al trabajo, si la administración pública por omisión no garantiza ni siquiera el ingreso de las personas a las instituciones públicas mediante el sistema de méritos.

Y no queda claro, cómo exigir el ingreso de las personas a la administración pública por concurso, si las autoridades responsables no tienen preparado aún ese procedimiento para su implementación, sin embargo las personas son nombradas en puestos de carrera administrativa y en condición de permanentes.

En el sector privado, cuando se trabaja más de dos años seguidos y se tiene un contrato indefinido, se adquiere la permanencia en el puesto, que no es otra cosa que la estabilidad, sin embargo, en la administración pública, contamos con trabajadores de más de diez años de servicio y la Autoridades administrativas y nuestra Corte Suprema de Justicia opinan que no son merecedores de su permanencia, aunque sean excelentes servidores públicos.

Restricción constitucional para el nombramiento y remoción de los servidores públicos.

Nuestra Constitución Política es clara en su artículo 300, cuando establece que el nombramiento y remoción de cualquier servidor público no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

Analicemos la acción de nombramiento, regulada en la ley 9 de 1994, texto único, el Decreto Ejecutivo No. 222 de 1997 y el Manual de Procedimiento de Acciones de Recursos Humanos.

Normas que regulan el ingreso de las personas a la administración pública y su posterior incorporación a la carrera administrativa.

Nacionalidad.

Para ser servidor público se requiere ser panameño (**Artículo 300, primer párrafo de la CN en concordancia con el artículo 43 de la ley 9 de 1994, texto único**)

Reclutamiento y selección.

Para la ley de carrera administrativa, el sistema de reclutamiento y selección tiene como objetivo captar y evaluar los méritos y capacidades de las personas que aspiran a desempeñar un determinado cargo administrativo en una Institución del Estado. (**Artículos 300, segundo párrafo y 302, segundo párrafo en concordancia con el artículo 48 de la ley 9 de 1994, texto único**)

El reclutamiento se realiza a través del registro de reingreso y registro de elegibles o por convocatoria pública.

Una vez terminada la evaluación de ingreso para todos los integrantes de la terna o lista; la Autoridad Nominadora podrá discrecionalmente seleccionar a uno de los candidatos para llenar la vacante, con el compromiso de notificar a la Dirección General de Carrera Administrativa el nombre del candidato seleccionado.

Disponibilidad para desempeñar el cargo.

El servidor público debe realizar personalmente las funciones propias del cargo, en el tiempo y lugar estipulado, lo que significa que no puede desempeñarse en dos o más puestos en jornadas simultaneas de trabajo. **(Artículos 302 tercer párrafo en concordancia con el artículo 139, numeral 1 de la ley 9 de 1994, texto único)**

A. Nombramiento.

El nombramiento, según el artículo 2 de la ley 9 de 1994, texto único, es la acción de recursos humanos mediante la cual la autoridad nominadora formaliza la incorporación de un individuo al servicio público.

La autoridad nominadora, según el artículo 50 de la ley 9 de 1994, texto único y el Manual de Procedimiento de Acciones de Recursos Humanos, será siempre la máxima autoridad de la institución estatal correspondiente, y comunicará a la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA), para su debido registro,

los nombramientos que realice, los que deben hacerse de acuerdo a los requisitos que establece la Ley.

“Artículo 50. La autoridad nominadora será siempre la máxima autoridad de la institución estatal correspondiente y comunicará a la Dirección General de la Carrera Administrativa, para su debido registro, los nombramientos que realice, los que deben hacerse de acuerdo a los requisitos que establece la Ley.”

En la actualidad, el Presidente de la República firma tanto los nombramientos, como las destituciones de los servidores públicos en las instituciones centralizadas, fundamentado en el artículo 184, numeral 6 de la Constitución Política de Panamá, en abierta contradicción con el artículo 50 de la ley 9 de 1994, texto único, actualmente vigente, y amparada bajo el Principio de Presunción de Legalidad, debidamente establecido en el artículo 46 de la ley 38 de 2000.

Por otro lado, según, las leyes orgánicas de cada institución del Estado, el Ministro de una institución centralizada (Ministerio); el Director General; el Administrador General; el Director Ejecutivo, entre otros, son las máximas autoridades de cada una de las instituciones que ellos dirigen, por lo tanto deben ser los que nombran y destituyen.

Serán o no ilegales los nombramientos de los servidores públicos que ocupan puestos de carrera administrativa (permanentes) firmados por el Presidente de la República, es otra de las tantas inconsistencias existentes entre la Constitución y la ley de carrera administrativa.

Proceso de Inducción o Socialización.

El servidor público debe someterse a un proceso de inducción o socialización para familiarizarse con la Institución en general, y con sus fines, funciones en el puesto de trabajo y sus reglamentos en particular. **(Artículos 302 tercer párrafo en concordancia con el artículo 85 del Decreto Ejecutivo No. 222 de 1997)**

Periodo de Prueba.

Lapso de tiempo no menor de un mes, ni mayor de un año, que transcurre desde el nombramiento de un aspirante a un puesto público de carrera administrativa hasta su evaluación. **(Artículos 302 tercer párrafo en concordancia con el artículo 69 de la ley 9 de 1994, texto único y el artículo 85 del Decreto Ejecutivo No. 222 de 1997)**

Adquisición de la condición de carrera administrativa.

Una vez cumplido el periodo de prueba y aprobado satisfactoriamente el servidor público adquiere la condición de servidor público de carrera administrativa. **(Artículos 302 tercer párrafo en concordancia con el artículo 70 de la ley 9 de 1994, texto único y el artículo 92 del Decreto Ejecutivo No. 222 de 1997)**

El Procedimiento Ordinario de Ingreso, conocido como POI, está debidamente regulado a través de los artículos 44 al 92 del Decreto Ejecutivo No. 222 de 1997, y consiste en lo siguiente:

- Confección de los registros de reingreso y elegibles. **(Artículos 44 - 49 DE No. 222 de 1997)**
- Concurso de antecedentes y exámenes de libre oposición. **(Artículos 63 – 64 de la ley 9 de 1994, texto único en concordancia con los artículos 50- 51 DE No. 222 de 1997)**

- Integración de terna o lista de elegibles (**Artículos 63 – 64 de la ley 9 de 1994, texto único en concordancia con el artículo 70 DE No. 222 de 1997**)
- Evaluación de ingreso (Entrevista) (**Artículos 65 – 66 de la ley 9 de 1994, texto único en concordancia con el artículo 70 DE No. 222 de 1997**)
- Selección y Nombramiento (**Artículo 69 de la ley 9 de 1994, texto único en concordancia con los artículos 71 - 73 DE No. 222 de 1997**)
- Periodo de Prueba (**Artículo 70 de la ley 9 de 1994, texto único en concordancia con los artículos 82 - 83 DE No. 222 de 1997**)
- Otorgamiento de la condición de carrera administrativa. (**Artículo 70 de la ley 9 de 1994, texto único en concordancia con el artículo 92 DE No. 222 de 1997**)

En el Decreto Ejecutivo No. 222 de 1997, se desarrolló el Procedimiento Especial de Ingreso, debidamente establecido en el artículo 67 de la ley 9 de 1994, texto único, mediante el cual los servidores públicos en funciones, es decir aquellos que a la entrada en vigencia la ley 9 de 1994, estaban laborando en la administración pública en cargos de carrera administrativa y en condición de permanentes y cumplieran con los requisitos mínimos de educación formal y experiencia se incorporarían de manera directa a la carrera administrativa.

Sin embargo, contrario a lo que disponía la ley, se flexibilizaron los requisitos y se establecieron equivalentes a la educación formal por años de experiencia, lo que desvirtuó la finalidad de la ley, a que los servidores públicos de carrera administrativa pudieran ascender en sus cargos por méritos, ya que si no cumplían con los requisitos mínimos, pues nunca podrían participar de los concursos, donde

se ponderaba por puntos, en atención a toda la experiencia adquirida, los estudios realizados y los méritos y ejecutorias alcanzadas.

En ese momento las diferentes administraciones no pudieron entender que la ayuda a los servidores públicos, consistía solamente, en modificar la ley, que de hecho fue modificada dos veces, en el año 2007 y 2008, otorgándole estabilidad a todos los servidores públicos que en ese momento estuvieran nombrados como permanentes, y establecer un periodo de tiempo para que los servidores públicos en funciones que no cumplieran con los requisitos mínimos para ser incorporados a la carrera administrativa por el Procedimiento Especial de Ingreso, tuvieran la oportunidad de ingresar o en su defecto salir de la administración pública una vez se hubiese abierto a concurso dicho puesto.

Esta flexibilización de 1997, se repitió con la modificación del 2007 a través de la ley 24 de 2 de julio y en el año de 2008, mediante la ley 14 de 28 de enero.

Entre las modificaciones incorporadas por la ley 24 de 2 de julio de 2007, a la ley 9 de 1994, nos referiremos a las siguientes:

- Se modificó el artículo 67 de la ley 9 de 1994, a través del artículo 3 de la ley 24 de 2007, estableciendo que el Procedimiento especial de Ingreso se mantenía vigente hasta que iniciara el Procedimiento Ordinario de Ingreso.

“Artículo 67. El procedimiento especial de ingreso es un procedimiento excepcional que regula la incorporación al Sistema de Carrera Administrativa de los servidores públicos en funciones que ocupen en

forma permanente un cargo definido como de Carrera Administrativa, antes de iniciar el procedimiento ordinario de ingreso.”

Esta redacción venía a llenar el vacío que mantenía el artículo 67 original, que establecía la vigencia del Procedimiento Especial de Ingreso hasta el 17 de septiembre de 1997, cuando entró en vigencia el Reglamento de la ley 9 de 1994, sin embargo, al 2007, todavía no se había implementado el procedimiento Ordinario.

Pero la redacción del artículo 14 transitorio de la ley 24 de 2007, fue nefasta, al contrariar el artículo 3 de la misma excerpta legal que modificaba el PEI, pasando de una vigencia abierta hasta que se implementara el POI, a una cerrada, cuya vigencia era tan solo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la ley 24 de 2007.

Pero lo más trágico desde el punto de vista constitucional y legal lo constituyó el segundo párrafo del artículo 14 de la ley 24 de 2007, al señalar entrada automática a la carrera administrativa, sin requisitos a los servidores públicos que desempeñaran labores de apoyo en contravención con los requisitos mínimos contenidos en el Manual Institucional de Clases Ocupacionales de cada Institución, y que corresponde al sistema de méritos a que se refiere nuestra carta magna.

“Artículo 14 (transitorio). El procedimiento especial de ingreso se aplicará a los servidores públicos en funciones que, hasta seis meses después de la entrada en

vigencia de la presente Ley, ocupen cargos de Carrera Administrativa en forma permanente.

Los servidores públicos en funciones que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, hayan laborado por dos o más años en forma ininterrumpida en la Administración Pública y desempeñen labores de apoyo a la estructura de cargos de cada institución serán incorporados a la Carrera Administrativa de forma automática, sin verificar si reúnen los requisitos mínimos para el cargo y sin concurso.”

- A través del artículo 8 de la ley 24 de 2007, se adicionó el artículo 160-A a la Ley 9 de 1994, estableciendo que el reintegro por silencio administrativo positivo, contenido en el artículo 164 de la ley 9 de 1994, texto único, se haría efectivo solo con la certificación de dicho silencio por parte de la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa o en su defecto por la Dirección General de Carrera Administrativa.

Se olvidó el legislador que ambos son órganos superiores de carrera administrativa, con competencias distintas y que mal puede la DIGECA que no maneja el expediente, no tiene su custodia física, certificar lo que no les consta.

Lo que en su momento se debió fue dotar, como lo establece el artículo 9, numeral 11 a la Junta de todos los recursos necesarios para su funcionamiento, haber creado la estructura, parecida a los Tribunales Administrativos, y de esa manera se garantizaba siempre contar con la certificación o cualquier respuesta de su competencia.

- En la modificación se estableció el fuero laboral para algunos dirigentes, pero no se reguló el fuero de maternidad para las servidoras públicas, ni la figura, ni el procedimiento para el desafuero.
- Se introdujo la obligatoriedad de cotizar aunque no estuvieras asociado, si recibía beneficios de las convenciones colectivas de las organizaciones de los trabajadores.

La ley 14 de 28 de enero de 2008, es una ley especial, dado que la misma consistía en una adición al código de trabajo en materia de cautelación, cierre o clausura de una empresa por actividades delictivas y se aprovechó para introducir dos artículos modificando la ley 9 de 1994, modificada por la ley 24 de 2007.

Las modificaciones consistieron en extender el periodo de vigencia del Procedimiento Especial de Ingreso hasta el 30 de abril de 2008.

Pero inmediatamente se estableció una excepción a la vigencia del PEI, en aquellos casos de contratación o nombramientos comprometidos por las instituciones estatales a través de acuerdos individuales o colectivos, legalmente constituidos. **(Artículo 3)**

Así mismo se incorporó un artículo nuevo, que cambió el ingreso automático a la carrera administrativa de los servidores públicos en labores de apoyo a la

estructura de cargos de cada institución serán incorporados a la Carrera Administrativa, por que laboren en puestos de apoyo a la estructura de cargos descritos como nivel 0101 en el Manual de Clases Ocupacionales vigente en cada institución. (Artículo 4)

Estas inconsistencias constitucionales en las modificaciones del 2007 y 2008, así como la flexibilización del Decreto Ejecutivo No. 222 de 1997, en lo referente al Procedimiento Especial de Ingreso, trajo consigo la ley 43 de 2009, que será tema de análisis en otra ocasión, por las violaciones al debido proceso, la simulación de afectación del orden público, y la discriminación de las que fueron víctimas los pensionados por vejez y los jubilados.

Por otro lado, resulta interesante para los estudiosos del derecho administrativo, cómo se puede explicar que en la ley se derogó el Procedimiento Especial de Ingreso a la Carrera Administrativa, pero el mismo sigue vigente en el decreto Ejecutivo No. 222 de 1997.

Para cerrar el tema de nombramiento e ingreso a la carrera administrativa, no puedo dejar de comentar los controversiales artículos 21 y 32 de la ley 43 de 2009, por considerarlos un retroceso en materia de debido proceso legal, por violentar el principio de estricta legalidad e invocar una retroactividad por una supuesta afectación del orden público que nunca existió, en detrimento de los artículos 18, 32 y 46 de la Constitución Política de Panamá.

“Artículo 21 (transitorio). En virtud de la entrada en vigencia de la presente Ley, se dejan sin efecto todos los actos de incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa realizados, a partir de la aplicación de la Ley 24 de 2007, en todas las instituciones públicas.”

“Artículo 32. La presente ley es de orden público y tendrá efectos retroactivos hasta el 2 de julio de 2007.”

La incorporación de los servidores públicos en funciones a la carrera administrativa por el Procedimiento Especial de Ingreso en los años 2007 al 2009, desde nuestro humilde saber y entender, tenemos que señalar que fue legal, ya que no atentó contra el orden público, toda vez que el sustento jurídico de dicho procedimiento lo constituyeron las leyes 24 de 2007 y 14 de 2008, ambas cumpliendo con el procedimiento debidamente establecido en la Constitución Política del artículo 164 al 174, como en el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional.

Sin embargo, el artículo 21 de la ley 43 de 2009, dejó sin efectos todos los actos de incorporación de los servidores públicos en funciones acreditados del 2007 al 2009, sin justificación alguna y con efecto retroactivo.

Por otro lado, la ley 43 de 2009, no reguló la acción de revocación de los certificados de carrera administrativa, ni su procedimiento, como tampoco lo reguló la ley 9 de 1994, texto único, ni el Decreto Ejecutivo No. 222 de 1997, por lo cual en atención al artículo 37 de la ley 38 de 2000, se debía aplicar lo señalado en este cuerpo normativo para la afectación de derechos subjetivos y debido proceso.

Llama poderosamente la atención que la incorporación de los servidores públicos en funciones, se realizaron a través de actos administrativos particulares, y que su desacreditación se produjo en virtud del artículo 21 de la ley 43 de 2009, que forma parte de un acto administrativo general.

Los actos administrativos de carácter particular son actos individuales que afectan derechos subjetivos, por lo cual no pueden ser perturbados por un acto administrativo de carácter general, como lo es la ley de manera directa, porque genera una violación al debido proceso al no tenerse la posibilidad de recurrir.

En ese orden de ideas, consideramos que no es cierto el planteamiento de la Procuraduría de la Administración, a través de sus diferentes vistas en los procesos contenciosos administrativos de plena jurisdicción que hemos tramitado, referente a que el artículo 21 de la Ley 43 de 30 de julio de 2009, anula o revoca automáticamente o de manera expresa los certificados de carrera administrativa de cada servidor público acreditado posterior a la entrada en vigencia la Ley 24 de 2007, ya que en la vía administrativa la afectación de derechos subjetivos no se producen de manera tácita, sino, debe cumplirse con los requisitos y procedimiento, en el caso particular de desacreditación debidamente establecido en cumplimiento del Debido Proceso, tal y cual lo prevé la Ley 38 de 2000. **(Artículo 155, numeral 1)**

En nuestra humilde opinión, cada servidor público en funciones afectado tenía el derecho a recurrir, tal y como lo contempla el artículo 32 de la Constitución Política de Panamá en concordancia con los artículo 34 y 201, numerales 31 y 112 de la ley 38 de 2000. Sin embargo, esto no se dio, y la Corte Suprema de Justicia a través de su Sala Tercera convalidó dicha actuación.

Haber legitimado esta actuación, significó legitimar el estado de indefensión en el cual quedaron todos los servidores públicos en funciones desacreditados de manera automática al privarlos de la utilización de los recursos ordinarios con su correspondiente advertencia de inconstitucionalidad que les permitía la vía gubernativa y de la vía contencioso administrativo con relación a su derecho subjetivo (derecho a la estabilidad) adquirido bajo el imperio de la ley vigente en ese momento.

B. Remoción.

Antes de abordar el tema en particular se hace necesario revisar los casos por los cuales el servidor público puede quedar retirado de la Administración Pública, para acreditar que en ningún momento ello se producirá por la facultad arbitraria o discrecional de ninguna autoridad.

En ese orden de ideas la Ley de Carrera Administrativa, distingue los siguientes casos:

- **Renuncia escrita del servidor público, debidamente aceptada.** (Artículo 126, numeral 1 de la Ley No. 9 de 1994, texto único)

- **Reducción de fuerza o Cesantía.** (Artículo 302 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 126, numeral 2 de la Ley No. 9 de 1994, texto único)
- **Destitución o Remoción.** (Artículo 302 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 126, numeral 3 de la Ley No. 9 de 1994, texto único)
- **Invalidez o jubilación, de conformidad con la ley.** (Artículo 302 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 126, numeral 4 de la Ley No. 9 de 1994, texto único)
- **Fallecimiento.** (Artículo 113 de la Ley No. 9 de 1994, texto único)

Todos los casos por los cuales se puede producir la terminación de la relación laboral con cualquier servidor público tienen requisitos, procedimiento y formalidad.

Visto lo anterior, entremos en el tema que nos compete que es la destitución o remoción de los servidores públicos.

Según la ley 9 de 1994, texto único en concordancia con los Reglamentos Internos de las diferentes Instituciones del Estado, debemos entender el concepto de Destitución, como la desvinculación definitiva y permanente de un servidor público, por las causales establecidas en el régimen disciplinario, o por incapacidad o incompetencia en el desempeño del cargo.

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, **remoción**, que no es otra cosa que la privación de cargo o empleo y **la destitución**, es la acción y efecto de destituir o separar a alguien del cargo que ejerce, se refieren a lo mismo, por lo cual deben ser entendidas, como sinónimo la una de la otra.

En virtud de lo anterior, la acción de destitución se puede producir según la Ley 9 de 1994, texto único y los Reglamentos Internos de las diferentes Instituciones del Estado, por las siguientes causas:

- **Reincidencia en el incumplimiento de los deberes, en la violación de los derechos o en las prohibiciones contempladas en esta Ley.** (Artículo 154 de la ley 9 de 1994, texto único)
- **Causales de Destitución Directa.** (Artículo 155 de la Ley No. 9 de 1994, texto único)
- **Pérdida de la confianza.** (Artículo 2, servidores públicos de libre nombramiento y remoción, texto único.)
- **Desvinculación del servidor público en periodo de prueba.** (Artículo 70 de la Ley No. 9 de 1994, texto único)

Queremos compartir con nuestros lectores la existencia de algunos fallos emitidos por la Sala Tercera de Corte Suprema de Justicia que contravienen el contenido de los artículos 18, 32, 74, 300 y 302 de la Constitución Política y que invocan normas que no le son aplicables al acto que se impugna.

Mediante la Sentencia de 30 de diciembre de 2011, cuyo Magistrado ponente era el Licenciado **Víctor Benavides**, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ante la solicitud de anulación del Resuelto de Personal OIRH-111/2009 de 31 de agosto de 2009 (acción de destitución), señaló lo siguiente:

“Conforme a lo expuesto, podemos concluir que el Licenciado Alcibiades Nelson

Solís Velarde era efectivamente, al momento de su destitución, un funcionario de libre nombramiento y remoción; y en consecuencia, le era aplicable el artículo 794 del Código Administrativo, el cual marca una clara distinción entre los empleados públicos cuyas remociones son permitidas libremente y aquellos que no pueden ser libremente removidos.

En otras palabras, la norma consagra la facultad de resolución unilateral de la Administración, es decir, la revocación del acto de nombramiento por la voluntad de la Administración, representada en este artículo por la autoridad nominadora, quedando a discreción del mismo la adopción de la medida, sin tener que motivar el acto, considerando únicamente su conveniencia y oportunidad.”

Mediante la Sentencia de 30 de diciembre de 2011, cuyo Magistrado ponente era el Licenciado **Winston Spadafora**, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ante la solicitud de anulación del Decreto de Personal No. 177 de 26 de febrero de 2010 (acción de destitución), señaló lo siguiente:

“Aunado a lo anterior, se aprecia que los motivos por los cuales se dictó el acto impugnado, se encuentra plasmado en el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo, citado como fundamento legal sustentatorio de dicha resolución, el cual faculta a la autoridad nominadora, y en este caso al Presidente del República, de remover o destituir a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, por lo que no se evidencia de manera palmaria la violación de los artículos 46 y 155 de la ley 38 de 2000.

En ambos casos el acto que se impugna es una acción de destitución, donde el artículo 300 de la Constitución Política establece claramente que no se

debe producir en atención a una potestad absoluta o discrecional de ninguna autoridad, lo que también es recogido por la ley 9 de 1994, texto único.

La naturaleza de la destitución para la Corte Interamericana de Derechos Humanos y para nuestro ordenamiento jurídico vigente, **es sancionatoria**, por lo cual no se puede obviar el cumplimiento del Debido Proceso y la motivación del acto administrativo.

Por lo tanto, para que se perfeccione el acto administrativo de destitución, las autoridades administrativas deberán sujetarse a **las causas** (Artículos 154, 155, 2 servidores públicos de libre nombramiento y remoción y 70), **procedimientos** (Artículos 156 y 157) y **formalidades** (Artículo 158), directamente establecidas en la Ley 9 del 20 de junio de 1994 texto único, modificada por la Ley 43 de 2009, por la cual se regula la Carrera Administrativa y supletoriamente en la Ley 38 del 31 de julio del 2000, sobre Procedimientos Administrativos, indistintamente que el servidor público sea de carrera administrativa, de otras carreras, de leyes especiales o no sea de carrera administrativa. (Artículo 5 de la Ley No. 9 de 1994, texto único)

En ese mismo orden de ideas, los Reglamentos Internos de Personal de las distintas instituciones del Estado dentro de su normativa regulan su **campo de aplicación**, estableciendo de manera clara, que todo aquel que acepte desempeñar un cargo en dicha entidad del Estado, ya sea por nombramiento o por contratación eventual, queda sujeto al cumplimiento de las disposiciones y

procedimientos establecidos en este Reglamento Interno, con excepción de aquellas personas contratadas por servicios profesionales.

De esta manera queda claro, que no existe una ley para los servidores públicos de carrera administrativa y otra para los que no lo son, al menos en materia de destitución, por lo cual la aseveración de los señores Magistrados de la sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia carece de sustento legal.

Por otro lado, nos preocupa sobre manera que en la mayoría de los fallos de la Sala Tercera, se han interpretado algunas normas del código administrativo, invocadas por las diferentes instituciones en sus acciones de destitución, como la facultad discrecional que tiene la Autoridad para destituir, en virtud de lo cual pareciera que no se debe cumplir con ningún procedimiento de destitución, que no deben haber causales y que no es necesario que la Resolución esté debidamente motivada.

Sin embargo, esta interpretación **es equivocada**, ya que el código administrativo data de 1917 y el mismo respondía a la Constitución Política de 1904, donde no existía, **ni título, ni capítulo, ni artículos** dirigidos a los servidores públicos.

No es hasta la Constitución de 1946, cuando se introduce por primera vez un Título Constitucional dedicado a los **derechos y deberes de los servidores públicos**, donde por primera vez también, a través del artículo 294, **se eliminó la**

facultad discrecional de la autoridad a destituir, hoy consagrado en el artículo 300.

Revisemos rápidamente las normas por la Corte invocada, como sustento de las destituciones que han realizado las autoridades administrativas:

“Artículo 629. Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

...

18. Remover los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre nombramiento y remoción.

...”

“Artículo. 794. La determinación del período de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleado que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la Ley.”

El artículo 629, numeral 18, ya se encuentra enfrentado al artículo 50 y 153 de la ley 9 de 1994, texto único y al contenido del manual de Acciones de Recursos Humanos, en lo relativo a la destitución.

Por otro lado, los artículos 629, numeral 18 y 794 del Código Administrativo, como fundamento de derecho de la Sala Tercera para justificar la discrecionalidad de la Autoridad Nominadora o del Presidente de la República para remover a los servidores públicos, configura una indebida aplicación de la norma, porque la norma aplicable para la acción de destitución o cualquier forma de terminación de la relación laboral, lo es la Ley No. 9 de 1994 texto único, modificada por la Ley

No. 43 de 2009, el Decreto Ejecutivo No. 222 de 1997, con su modificación o el Reglamento Interno de Personal de cada Institución Pública y el Manual de Acciones de Recursos Humanos.

El Código Administrativo no fue establecido para regular los derechos y deberes de los servidores públicos en sus relaciones con la administración pública, ni para establecer un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos, sin embargo, ese es el campo de aplicación de la Ley No. 9 de 1994 texto único, modificada por la Ley No. 43 de 2009, definido en su artículo 1.

En su momento el Código Administrativo llenó los vacíos de la ausencia de una norma que regulara el nombramiento y remoción de los empleados públicos, supeditado a la Constitución Política de 1904, que no regulaba la materia de servidores públicos.

La afirmación de nuestro análisis se fundamenta en el artículo 14 del código civil, que dispone que la disposición relativa a un asunto especial, o a negocios en casos particulares, se prefiera la que tenga carácter general, es decir, las leyes especiales, privan sobre las leyes generales.

Dicho de otra manera, la Ley 9 de 1994, es una ley especial en materia de administración del recurso humano del Estado, ya sea de manera directa o

supletoria, sin embargo, el código administrativo, es una norma general en ese tema, por lo cual las normas especiales privan sobre las normas generales, en virtud de lo cual el código administrativo no es la ley a la que se refiere la norma constitucional. **(Artículo 14, numeral 2 del Código Civil)**

En caso que tengamos enfrentadas ambas leyes (**Código Administrativo vs Ley 9 de 1994 texto único**), la Ley 9 de 1994, dispuso en su artículo 204, que se deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

Al final se debe concluir que mientras que en la ley 9 de 1994, texto único se cumple con lo preceptuado en el artículo 300 de la Constitución Política de Panamá, con relación a que la restricción de la discrecionalidad absoluta en el nombramiento de los servidores públicos por parte de la autoridad nominadora, ya que solo se podrán nombrar a los que aparezcan en el listado de elegibles, y todos y cada uno de ellos cuenta con las competencias del puesto, en la realidad no se aplica porque no existe hasta el momento de Procedimiento Ordinario de Ingreso.

Aunque la ley desarrolla las causas, procedimiento y solemnidad necesarios para dar por terminada la relación laboral en la administración pública, restringiendo la discrecionalidad de las autoridades, en la actualidad es letra muerta, porque no se cumple y sobre ese tema la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha ratificado la conducta antijurídica de la administración.

Derechos y Deberes de los servidores públicos.

Se encuentra debidamente regulado en los artículos 137 (Derechos en general para todos los servidores públicos); 138 (Derechos adicionales para los servidores públicos de carrera administrativa), 139 (Deberes y obligaciones en general para todos los servidores públicos); 140 (Prohibiciones en general para todos los servidores públicos) y 141 (Prohibiciones para las autoridades nominadoras, so pena de multa) de la ley 9 de 1994, texto único modificada por la ley 43 de 2009.

Entre los derechos que no se cumplen son:

- A recurrir ante la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa en caso de destitución.
- A negociar colectivamente.
- A huelga
- A recibir bonificación por antigüedad
- Recibir compensaciones por laborar jornadas extraordinarias
- Ascensos
- Recibir la cancelación las de las vacaciones vencidas y las proporcionales, en un término no mayor de treinta días a partir de la fecha efectiva de su retiro.

(Artículo 97 de la ley 9 de 1994, texto único)

Entre los deberes u obligaciones que no se cumplen son:

- Evaluar a los subalternos
- Tratar con cortesía y amabilidad al público,

- Atender los asuntos de su competencia dentro de los términos establecidos en la Ley y los reglamentos.
- Resolver, dentro del término de treinta días después de efectuada, la petición, consulta o queja hecha por cualquier ciudadano.

Regular los Principios para ascensos, suspensiones traslados, destituciones, cesantías y jubilaciones por ley.

Efectivamente en el artículo 71 de la ley 9 de 1994, texto único modificado por la ley 43 de 2009, se establecen las siguientes acciones de recursos humanos:

1. La Retribución del puesto de trabajo está constituida por el sueldo, gastos de representación, sobretiempo, compensaciones, diferencial y demás prestaciones que reciban los servidores públicos, siempre y cuando les corresponda por sus servicios. Se regula del artículo 74 al 79.

2. El Traslados, es la reubicación de un servidor público permanente con estatus de carrera a otro puesto del mismo nivel, jerarquía y condiciones económicas, en la misma institución o en otra incorporada a la Carrera Administrativa. Se regula del artículo 80 al 81.

3. Ascensos.

No se encuentra regulado en la ley 9 de 1994, texto único, modificada por la ley 43 de 2009. Pero se encuentra regulado en el Manual de Procedimientos Técnicos de

Acciones de Recursos Humanos publicado en la Gaceta Oficial No. 24,197 de 11 de diciembre de 2000.

Se entenderá por ascenso, la reubicación de un servidor público de carrera administrativa, dentro de la institución en la cual labora o en otra institución, para desempeñar de manera permanente o por tiempo indefinido otro puesto de carrera administrativa vacante de mayor nivel y responsabilidad, el cual fue ganado por concurso.

Es nulo todo acto administrativo que apruebe ascensos automáticos en los puestos de carrera administrativa o desvirtúe la aplicación y valoración de los factores establecidos por la Ley 9 y su reglamentación al respecto.

4. Las Ausencias justificadas, se regulan del artículo 82 al 89 y se acreditan de la siguiente manera:

- a. **Vía Permisos**, que son ausencias justificadas del puesto de trabajo por un máximo de dieciocho días al año.
- b. **Vía Licencias**, que son las ausencias justificadas del puesto de trabajo motivadas por situaciones distintas a las de los permisos.

Existen tres tipos de licencias:

- Con sueldo
- Sin sueldo
- Especiales

- c. **Vía Tiempo compensatorio reconocido**, que es el proceso de retribuir al servidor público con descanso remunerado por los periodos en que ha permanecido laborando después de la jornada de trabajo regular o por la

asistencia a seminarios obligatorios efectuados en horarios distintos a su jornada de trabajo. Se regula del artículo 90 al 93.

d. Vía Separación del cargo, de manera voluntaria para atender demandas judiciales contra su persona, debe acogerse a lo dispuesto para las licencias sin sueldo por asuntos personales; por mandato de autoridad judicial o administrativa (**Artículo 149**) o como una medida de asegurar la armonía y seguridad del ambiente laboral (**Artículo 150**).

e. Vía Vacaciones, que consiste en el descanso anual remunerado. Se regula del artículo 95 al 97.

5. Evaluaciones.

Se establece un sistema de evaluación del desempeño y rendimiento para que sirva de base a los sistemas de retribución, incentivos, capacitación y destitución.

Se establecen tres tipos de evaluaciones:

- Las ordinarias
- Las extraordinarias
- Las de periodo de prueba.

Se regula del artículo 118 al 125.

6. La Capacitación, inducción, adiestramiento y desarrollo deben ser compatibles con las prioridades nacionales, sectoriales y regionales de recursos humanos. Se regula del artículo 99 al 111.

7. Las Bonificaciones por antigüedad se calcula tomando en cuenta los años laborados, desde la adquisición del estatus de servidor público de Carrera Administrativa al último sueldo devengado. Se regula por el artículo 112.

8. Los Incentivos.

La Dirección de Carrera Administrativa, en coordinación con las autoridades nominadoras, establecerá programas de motivación para los servidores públicos de carrera, a efecto de incentivar su productividad, eficiencia, y mejorar su desarrollo moral, social, cultural y su espíritu de trabajo. Se regula del artículo 114 al 117.

9. Retiros de la Administración Pública, ya fueron revisados.

10. Reintegros, acción por medio de la cual la autoridad nominadora, por propia iniciativa o en cumplimiento de orden proveniente de autoridad competente, devuelve a un ciudadano su calidad de servidor público, siempre que este haya sido privado previamente de la misma en forma permanente por efecto de la acción de destitución, o en forma temporal por efecto de la acción de separación del cargo. Se regula del artículo 135 al 136.

Carreras Públicas.

Se instituyen ocho carreras públicas conforme a los principios del sistema de méritos, a saber:

1. La Carrera Administrativa.

2. La Carrera Judicial.
3. La Carrera Docente.
4. La Carrera Diplomática y Consular.
5. La Carrera de las Ciencias de la Salud.
6. La Carrera Policial.
7. La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.
8. La Carrera del Servicio Legislativo, y cualquier otra que la Ley determine.

(Artículo 305 de la Constitución Política)

Sin embargo, la carrera administrativa de los servidores públicos de la Contraloría General de la República no cumple con los requisitos establecidos en la Constitución Política de la República de Panamá.