



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 20 de marzo de 2023
Nota C-035-23

Profesora
Marisa Canales Díaz
Directora General del
Instituto Panameño de Habilitación Especial
Ciudad.

Ref.: Aplicación del Reglamento Interno del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), al personal técnico de la entidad.

Señora Directora General:

Damos respuesta a su nota No.110-2023/DG de 14 de febrero de 2023, recibida en esta Procuraduría el día 15 del mismo mes, mediante la cual eleva consulta relacionada con la aplicación del Reglamento Interno del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), en los siguientes términos:

- “ ...
- ¿Se debe aplicar el Reglamento Interno del IPHE al, personal técnico que es nombrado y labora en esta entidad?
 - ¿Quién se constituye en la superior inmediato de dicho personal en sus lugares de trabajo, a efectos de aplicar sanciones disciplinarias, por las faltas administrativas cometidas?
- ...”

Respecto a su primera interrogante, este Despacho es del criterio que todo personal técnico (*servidor público*) que sea nombrado y labora el Instituto Panameño de Habilitación Especial, le podrá ser aplicado el Reglamento Interno institucional.

En cuanto a su segunda interrogante, somos de la opinión que el jefe de cada Unidad administrativa del IPHE, a la cual pertenezca o labore el personal técnico respectivo, se constituye en el superior inmediato de dicho servidor público, pudiendo aplicar las sanciones disciplinarias correspondientes por la comisión de faltas administrativas, en atención a lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley No.9 de 1994, en concordancia con lo señalado en el artículo 12 del Reglamento Interno del IPHE.

Sustento del criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración.

I. Sobre el Principio de Legalidad.

Un aspecto de esencial importancia que debemos considerar, es el que hace referencia a los principios cardinales, que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones dentro de nuestro derecho interno. A saber:

A. Marco Constitucional:

“**Artículo 18.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos los son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B. Marco legal (Ley No.38 de 31 de julio de 2000):

“**Artículo 34.** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ...” (Lo subrayado es nuestro)

Estos principios fundamentales de derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

II. Del Texto Único de la Ley No.9 de 1994, Que establece y regula la Carrera Administrativa¹

Ahora bien, al consultar el Texto Único de la Ley No.9 de 1994, se observa en los numerales 44, 47 y 53 del artículo 2, las definiciones y clasificaciones de *servidor público*, *servidores públicos de Carrera Administrativa* y *servidores públicos eventuales*, respectivamente. Veamos:

“**Artículo 2.** Los siguientes términos utilizadas en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

1. ...

44. *Servidor público.* Es la 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.**

Los servidores públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en:

1. Servidores públicos de carrera.
2. Servidores públicos de Carrera Administrativa.
3. **Servidores públicos que no son de carrera.**

...

47. *Servidores públicos que no son de carrera.* Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la

¹Adoptado mediante el Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018 y publicado en la Gaceta Oficial No.28729 de 11 de marzo de 2019.

Constitución Política o creadas por la ley, y en particular los excluidos de las carreras públicas por la Constitución Política.

Los servidores públicos que no son de carrera, se denominan así:

1. De elección popular.
2. De libre nombramiento y remoción.
3. De nombramiento regulado por la Constitución Política.
4. De selección.
5. En periodo de prueba.
6. Eventuales.

...” (Lo resaltado es nuestro)

Se desprende con meridiana claridad, que toda persona que sea nombrada de manera temporal o permanentemente en cargos de los diferentes Órganos del Estado, así como en los municipios, las entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado, es considerada, un servidor público.

Igualmente, debemos resaltar que de conformidad con su artículo 5, la Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados, y se aplicará de manera supletoria en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.

En este orden de ideas, en cuanto a las normas de régimen disciplinario, contenidas en el Capítulo I del Título VIII de dicha norma legal, establece en sus artículos 147, 149 y 150, lo siguiente:

“Artículo 147. Sin perjuicio de la responsabilidad penal y/o civil proveniente del hecho cometido, el servidor público estará sujeto al régimen disciplinario establecido en la ley y en los reglamentos especiales...”

Artículo 149. La comisión de faltas administrativas acarreará sanciones disciplinarias, y de las sanciones que se le apliquen quedará constancia en el expediente del servidor público...”

Artículo 150. Las amonestaciones y las suspensiones deberán ser aplicadas por el superior inmediato del servidor público y admiten, por la vía gubernativa, el recurso de reconsideración.”

Se infiere de los artículos transcritos, que:

1. El servidor público está sujeto al régimen establecido en la ley y en los reglamentos especiales.
2. La comisión de faltas administrativas supondrá la aplicación de sanciones disciplinarias.
3. Las amonestaciones y sanciones deben ser aplicadas por el superior inmediato del servidor público.

III. De la Resolución No.05-2003 de 21 de mayo de 2003 “Por medio de la cual se adopta el Reglamento Interno del Instituto Panameño de Habilitación Especial”.

Este instrumento legal fue adoptado, considerando entre otras cosas que para el IPHE, era indispensable una adecuada reglamentación de las disposiciones disciplinarias, del trámite de recursos humanos y en especial, de los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos; fundamentado en las disposiciones de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, “Por la cual se establece y desarrolla la Carrera Administrativa.”²

En este sentido, se establece en sus artículos 4 y 5, cuál es el objetivo y el campo de aplicación del mismo, Veamos:

“ARTÍCULO 4: DEL OBJETIVO DEL REGLAMENTO INTERNO El presente reglamento Interno tiene por objeto facilitar una administración coherente y eficiente del recurso humano, a través de un conjunto de prácticas y normas aplicables a todos los servidores de EL IPHE con motivo de la relación laboral.

ARTÍCULO 5: DEL CAMPO DE APLICACIÓN DEL REGLAMENTO INTERNO Todo aquél que acepte desempeñar un cargo administrativo en EL IPHE por nombramiento o contratación quedará sujeto al cumplimiento de las disposiciones y procedimientos establecidos en este Reglamento Interno.

El personal docente se acogerá a las disposiciones contenidas en la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, y leyes especiales. (Lo subrayado es nuestro)

Dos (2) son los aspectos de importancia que se desprenden de los artículos transcritos:

1. El Reglamento Interno es un conjunto de prácticas y normas aplicables a todos los servidores del IPHE en atención a su relación laboral con dicha entidad.
2. Quedan sujetos al cumplimiento de las disposiciones y procedimientos establecidos en el Reglamento Interno del IPHE, todo aquel que desempeñe un cargo administrativo por nombramiento o contratación.

Cabe agregar, esta normativa establece en su artículo 12, lo siguiente:

“ARTÍCULO 12: DE LAS RELACIONES ENTRE JEFE Y SUBALTERNO Todo superior jerárquico deberá tratar a sus subalternos con respeto y cortesía, y lo propio harán los subalternos para con sus superiores. En consecuencia, el jefe de una unidad administrativa no podrá dar órdenes ni sancionar a un funcionario de otra unidad administrativa, sino a través y de acuerdo con el jefe inmediato de éste.”

Se desprende con meridiana claridad del artículo citado, que un funcionario sólo podrá ser sancionado por el Jefe inmediato de éste.

² Cfr. Considerando de la Resolución No.05-2003 de 21 de mayo de 2003.

Por último, en cuanto a las acciones de recursos humanos, el referido Reglamento Interno dispone que las mismas, sean aplicadas de conformidad con los manuales y procedimientos establecidos en el régimen de Carrera Administrativa³.

IV. Nuestras Conclusiones:

1. Sobre la base de las consideraciones anteriores, somos de la opinión que todo personal técnico que sea nombrado y labore el Instituto Panameño de Habilitación Especial, deberá ser considerado o clasificado como servidor público y por lo tanto, le podrá ser aplicado el Reglamento Interno institucional; en este sentido esta Procuraduría comparte el criterio esbozado por su Despacho cuando señala que "... el Reglamento interno **puede** ser aplicado al personal técnico que labora en el IPHE, tal como se le aplica al personal administrativo, de conformidad con la naturaleza de las faltas...".
2. El jefe de cada unidad administrativa del IPHE a la cual pertenezca o labore el personal técnico respectivo, se constituye en el superior inmediato de dicho servidor público, pudiendo aplicar las sanciones disciplinarias correspondientes por la comisión de faltas administrativas, en atención a lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley No.9 de 1994, en concordancia con lo señalado en el artículo 12 del Reglamento Interno del IPHE.

De esta manera damos respuesta al tema objeto de su consulta, indicándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc
C-021-23

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.
*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*
** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

³ Cfr. Artículo 32 Ibidem.