



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 18 de junio de 2019.  
C-057-19

Su Excelencia  
**Ramón Arosemena**  
Ministro de Obras Públicas  
E. S. D.

**Referencia: Modificación de la estructura de personal. Creación de cargos ocupacionales. Reclasificación. Biólogos.**

Señor Ministro:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota No. DM-AL-1004-19, complementada por la Nota N° DM-AL-1070-2019, mediante la cual consulta a esta Procuraduría sobre la viabilidad jurídica de que el Ministerio de Obras Públicas reclasifique al funcionario Juan Lorenzo de Andrade Ramírez, del cargo de Superintendente de Construcción y Obras, con funciones de Técnico Ambiental, a Biólogo Categoría III, con fundamento en las normas jurídicas que rigen la profesión de Ciencias Biológicas.

En relación a lo pedido, esta Procuraduría es del criterio que siempre que: el funcionario cumpliera con todos los requisitos que señala el artículo 19 Ley 17 de 2009, en concordancia con el artículo 9 del Decreto Ejecutivo N°124-2018, la institución cuente con (u obtenga) los recursos presupuestarios necesarios para afrontar los aumentos, la creación del cargo y posición responda a una necesidad institucional, y, el único obstáculo para acceder a lo pedido fuese la carencia del cargo y clase ocupacional de Biólogo en la estructura de puestos del Ministerio de Obras Públicas; nada obstaría para que se gestione su creación y se reclasifique al peticionario, con fundamento en las normas jurídicas que rigen la profesión de Ciencias Biológicas.

A continuación le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta conclusión.

El artículo 3 de la Ley 17 de 12 de febrero de 2009, “Que regula la profesión de las Ciencias Biológicas”, establece en su artículo 3, el ámbito de ejercicio de los profesionales de las Ciencias Biológicas y, en ese sentido señala los servicios que comprende, los sectores y actividades económicas que deberán apoyarse en los mismos, así como los medios a través de los cuales se instrumentará su participación en las diversas actividades que requieran de la intervención de un profesional idóneo de las ciencias biológicas, según lo estipulen las diferentes leyes vigentes en nuestro país.

En su artículo 7, la referida Ley 17 de 2009 dispone que el Estado procurará, a través de su política de asignación de recursos humanos, los servicios de profesionales de las Ciencias Biológicas en sus direcciones o departamentos, secciones y/o unidades de planificación, gestión ambiental, ecoturismo, agroforestería, estudio y/o evaluación de impacto ambiental, entre otras, así como en dependencias similares a nivel del gobierno central, instituciones descentralizadas, empresas estatales y municipalidades.

En su Capítulo V, la aludida Ley 17 de 2009 regula el Escalafón de las Ciencias Biológicas; mismo que de conformidad con su artículo 18 tiene como objetivos garantizar la estabilidad en el cargo y procurar el mejoramiento profesional y salarial de acuerdo con los créditos, ejecutorias, años de servicio y cumplimiento eficiente de las tareas y responsabilidades asignadas a éstos.

Para acceder al Escalafón de las Ciencias Biológicas, el artículo 19 de la citada Ley 17 de 2009 establece como requisito que estos profesionales cuenten con certificado de idoneidad para las disciplinas señaladas en el artículo 4 y dispone, además, que el escalafón contará con un sueldo base e incremento por etapas que se fijará considerando los niveles establecidos con sus respectivas categorías, de acuerdo con la preparación académica, los años de experiencia en el ejercicio comprobado de la profesión y el tipo de supervisión que se ejerza, esto es, la evaluación anual objetiva que realice el supervisor o jefe inmediato, propia del sector público o de la carrera administrativa.

En concordancia, el artículo 9 del Decreto Ejecutivo N°124-2018 de 11 de septiembre de 2018, que reglamenta el artículo 3 y el Capítulo V de la Ley 17 de 2009, dispone que para el cumplimiento de la aplicación del escalafón, las Direcciones de Recursos Humanos de cada institución deberán actualizar y evaluar de manera objetiva, en el mes de enero de cada año, a los profesionales, para categorizar o subir de grado, para lo cual deben incluir una certificación del Consejo Técnico de las Ciencias Biológicas de Panamá, que acredite el estatus de cada profesional idóneo, a fin de que sea incluida la partida presupuestaria para este ajuste salarial.

De no existir en la estructura de puestos de la entidad la posición y cargo ocupacional requeridos de acuerdo a las necesidades institucionales, será preciso observar lo dispuesto en los artículos 315, 335 y 337 de la Ley 67 de 13 de diciembre de 2018, “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2019”, en concordancia con los numerales 2, 8 y 9 del artículo 9 y el numeral 3 del artículo 18 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, “Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa”, ordenado por la Ley 23 de 2017; normas que regulan el procedimiento a seguir para solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas (Dirección de Presupuesto de la Nación) la eliminación, creación o modificación de posiciones; gestionar ante la Dirección General de Carrera Administrativa la actualización del manual de cargos ocupacionales conforme a la metodología establecida por dicha entidad y solicitarle, asimismo, su colaboración para la creación del cargo ocupacional.

Las mencionadas normas jurídicas expresan lo siguiente:

**“Artículo 315. Modificación a la estructura de puestos mediante resolución. Las modificaciones a la estructura de puestos que requieran las instituciones públicas **deberán ser solicitadas, a partir del 1 de febrero hasta el 15 de septiembre, al Ministerio de Economía y Finanzas para su evaluación y registro.** Igualmente, las solicitudes de **modificaciones debidamente autorizadas por el representante legal o quien en él delegue, a fin de eliminar posiciones vacantes, crear posiciones nuevas, modificar posiciones existentes** y asignar dietas y sobresueldos debidamente autorizados. El Ministerio de Economía y Finanzas posteriormente, enviará a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional la documentación correspondiente para su conocimiento.**”

El monto de los aumentos de las creaciones establecidas en los cambios de la estructura de puestos solo podrá ser financiado mediante la disminución y eliminación de puestos.

Todos los cambios no podrán tener efectividad retroactiva anterior al 1 de febrero, salvo los casos establecidos por ley.

Cuando la modificación a la estructura de puestos solicitada conlleva un traslado de partida, este podrá ser tramitado simultáneamente con la solicitud de modificación. Este traslado de partida deberá contemplar los montos correspondientes a las contribuciones a la seguridad social y el XIII mes que corresponda.” (Resaltado del Despacho).

“**Artículo 335. Manual de Clases Ocupacionales.** Las instituciones del Sector Público deberán **actualizar sus respectivos manuales institucionales de Clases Ocupacionales, según la metodología de la Dirección General de Carrera Administrativa** para atender lo dispuesto en el artículo 306 de la Constitución Política, relativo al Manual de Clasificación de Puestos de las dependencias oficiales.

La actualización del Manual será adoptada para la elaboración de los siguientes presupuestos.” (Resaltado del Despacho).

“**Artículo 337. Derechos reconocidos en las carreras públicas.** Las instituciones públicas **deben establecer en cada anteproyecto de presupuesto los montos necesarios para cubrir los derechos reconocidos** a los servidores públicos amparados según las disposiciones que establecen en las distintas carreras públicas.” (Resaltado del Despacho).

“**Artículo 9. Es función de la Dirección General de Carrera Administrativa fundamentar en métodos científicos la administración de recursos humanos del Estado** y, en consecuencia, cuando esté dentro de sus facultades:

(...)

2. Dictar los reglamentos, sistemas y procedimiento que faciliten la puesta en práctica de las medidas y disposiciones señaladas en la presente Ley.

(...)

8. Autorizar la *creación de los cargos* de Carrera Administrativa y conferir el certificado de estatus respectivo a quienes cumplan los requisitos para ser considerados como tales servidores públicos.

**9. Colaborar con las carreras públicas establecidas por la Constitución y la ley en aspectos técnicos comunes.**

(...).” (Resaltado y cursiva del Despacho).

“**Artículo 18.** El director general tendrá las siguientes funciones:

(...)

3. Dirigir y *supervisar*, de acuerdo con las políticas de recursos humanos emanadas del Órgano Ejecutivo, los programas y *acciones administrativas y técnicas tendientes a cumplir los objetivos y funciones que competen a la Dirección General de Carrera Administrativa.*” (Resaltado y cursiva del Despacho).

En el caso específico que nos ocupa, de acuerdo con los antecedentes remitidos, el funcionario Juan Lorenzo De Andrade posee registro de idoneidad como Biólogo, No. 875 de 29 de junio de 2018, expedido por el Consejo Técnico de las Ciencias Biológicas y *certificado también proferido por dicho ente colegiado, que hace constar que el mismo ha alcanzado la Categoría III, del escalafón*, pues cuenta con licenciatura, post-grado y maestría en dicha área de conocimiento.

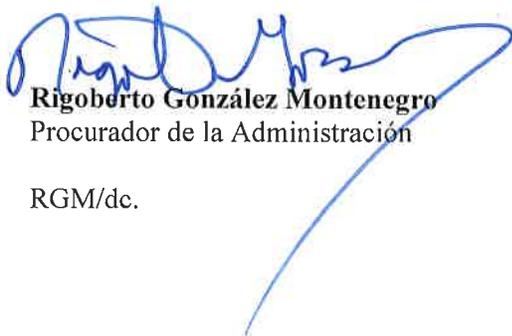
Asimismo, según se desprende del contenido de su nota, previa constatación por su superior inmediato de la naturaleza y alcance de las funciones efectivamente realizadas por el aludido funcionario, se ha arribado a la conclusión de que efectivamente realiza actividades que requieren conocimientos técnico-científicos en el campo de las ciencias ambientales, cuya ejecución y supervisión puede estar a cargo de un Biólogo; lo que a juicio de este Despacho, evidencia la existencia de una necesidad institucional que en los hechos ha venido siendo llenada por un profesional cuyo perfil y funciones asignadas, excede los propios del cargo que formalmente ocupa.

Siendo ello así, en el entendimiento de que el funcionario cumpliera con todos los requisitos que señala el ordenamiento jurídico; que la institución cuente con los recursos presupuestarios; que la creación del cargo y posición responda a una necesidad institucional y que el único obstáculo para acceder a lo pedido fuese la carencia del cargo y clase ocupacional de Biólogo en la estructura de puestos del Ministerio de Obras Públicas, a juicio de esta Procuraduría, nada obstaría para que se gestione su creación y se proceda a su reclasificación, de conformidad con lo dispuesto en las normas jurídicas anteriormente citadas.

Una vez creada la Clase de Puesto Ocupacional y el Código de Cargo respectivo dentro de la estructura de puestos del Ministerio de Obras Públicas; sería jurídicamente viable, a nuestro juicio, actualizar y evaluar objetivamente al funcionario Juan Lorenzo de Andrade Ramírez, quien actualmente ocupa el cargo de Superintendente de Construcción y Obras en la Sección Ambiental (con funciones de Técnico Ambiental) para reclasificarlo como Biólogo Categoría III, con fundamento en las normas jurídicas que rigen la profesión de Ciencias Biológicas.

Por último, estimamos preciso agregar que la evaluación objetiva del funcionario deberá realizarse en base a la descripción del cargo contemplada en el Manual de Clases Ocupacionales del Ministerio de Obras Públicas, *debidamente actualizado*, o, en su defecto, practicarse aplicando supletoriamente el Manual de Clases Ocupacionales de otra institución del Estado que contemple el perfil y/o descripción del cargo de Biólogo Categoría III; solución que resulta jurídicamente viable, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa", ordenado por la Ley 23 de 2017, conforme al cual, la carrera administrativa aplica supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/dc.

