



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de septiembre de 2024
Nota C-203-24

Magister

Jorge L. Morales C.

Presidente del Sindicato de Trabajadores
del Ministerio de Salud (SITRAMINSA)
Ciudad.

**Ref.: Proceso disciplinario contemplado en el Texto Único de la Ley No.9
de Carrera Administrativa.**

Magister Morales:

Hago referencia a la Nota *SITRAMINSA-AFUSA/Consulta 03 PROCURADURÍA*, presentada el 13 de septiembre de 2024, a través de la cual eleva a este Despacho, un número plural de interrogantes, todas relacionadas con el proceso disciplinario al que hace referencia el Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994 “*Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa*”, adoptado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018¹.

Refiriéndose específicamente a lo siguiente:

“ ...

1. *Siendo que la mencionada Ley 9 es el instrumento a que alude la Constitución Política de Panamá preguntamos a la Procuraduría de la Administración ¿Cuál es el proceso disciplinario que debe aplicarse a los servidores públicos en general, tanto a los de carrera Administrativa, como a los permanentes en funciones y a los de contrato?*
2. *Siendo que el proceso disciplinario definido en el reglamento Interno del MINSA se aplica para sancionar con amonestación verbales, escritas, suspensiones y destituciones a todos los servidores públicos de la institución sin distingo, preguntamos nuevamente ¿Hasta qué punto es legal la destitución o desvinculación de un servidor del puesto de trabajo al margen del proceso disciplinario definido en la Ley 9 de Carrera Administrativa? ¿Existe alguna diferencia en la aplicación del proceso Disciplinario para los servidores de Carrera Administrativa y los que no pertenecen a la Carrera Administrativa?.*

...”

¹ Publicado en la Gaceta Oficial No. 28729 del lunes 11 de marzo de 2019.

En atención a lo anterior, debemos manifestarle primeramente que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, señala que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración, “...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, **las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales**”², supuesto de exclusión que se configura en el caso que nos ocupa; toda vez que lo que se solicita, guarda relación con las competencias privativas que ejerce la Sección de acciones de recursos humanos de la Dirección General de Carrera Administrativa, en atención a las funciones especiales que se le confieren mediante la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994 “*Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa*”, adoptado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018.

Es decir, que, bajo estas restricciones de ley, no le es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo respecto a los temas objetos de su consulta; no obstante, de manera objetiva haremos algunas consideraciones pertinentes, respecto de lo preguntado, indicándole además que la opinión brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

I. De la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994 “Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa

Mediante la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, se desarrolló los Capítulos 1º, 2º, 3º y 4º del Texto XI de la Constitución Política de Panamá³, en el sentido de regular todos los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente los de Carrera Administrativa en su relación con la Administración Pública; estableciendo 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 públicos⁴.

En virtud de ello, el artículo 3 de la citada Ley No. 9 de 1994, establece dentro de sus objetivos primordiales los siguientes:

“Artículo 3. Son objetivos primordiales de la presente Ley, los siguientes:

- 1. Garantizar que la administración de los recursos humanos del sector público se fundamente estrictamente en el desempeño eficiente, el trato justo, el desarrollo profesional integral, la remuneración adecuada a la realidad socioeconómica del país, las oportunidades de promoción, así como todo aquello que garantice dentro del servicio público un ambiente de trabajo de presiones políticas, libre de tenor, que propenda a la fluidez de ideas y que permita contar con servidores públicos dignos, con conciencia de su papel al servicio de la sociedad.*

² Cfr. Art. 2 de la Ley No.38 de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración.

³ El título XI de la Constitución Política, establece en sus Capítulos 1º, 2º y 3º, las disposiciones fundamentales de los servidores públicos, los principios básicos de la administración de personal y la organización de la administración de personal.

⁴ Cfr. Art 1 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994.

2. *Promover el ingreso y la retención de los servidores públicos que se distinguen por su idoneidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad, que son cualidades necesarias para ocupar los cargos públicos que ampara esta Ley y sus reglamentos.*
3. *Establecer un sistema que produzca el mejor servicio público que proteja al servidor público de Carrera Administrativa, en sus funciones, de las presiones de la política partidista; y que garantice a los que obtienen el mandato popular llevar a adelante su programa de gobierno.*

En caso de que alguna norma de esta Ley no sea clara, se interpretará con base en estos postulados y según el glosario establecido en la Ley”.

En consecuencia, la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, es una normativa de carácter general que garantizará la administración de los recursos humanos del sector público, regulando los deberes, derechos y los procedimientos aplicables a los servidores públicos.

De ahí que, la Ley No. 9 de 1994, ha definido al servidor público de la siguiente manera:

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

...

*44. **Servidor Público.** Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.*

Los servidores públicos se clasificarán, 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”*

Dos son los aspectos que se desprenden de las normas previamente citadas. Veamos:

1. Que el concepto de servidor público contempla a todas las personas nombradas en cargos en cualquiera de los tres Órganos del Estado, y que reciban remuneración, indistintamente de su clasificación;
2. Los servidores públicos se clasifican en 3 categorías que son: los de Carrera, los de Carrera Administrativa y los que no son de Carrera.

Ahora bien, y en lo que respecta al régimen disciplinario, tenemos que el mismo se encuentra contemplado en Título VIII de la citada Ley No. 9 de 1994, que señala lo siguiente:

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

especiales. La violación de las normas de carácter disciplinario acarrearán la aplicación de las sanciones correspondientes de modo progresivo, siempre que la gravedad de la falta lo permita” (lo destacado es nuestro).

De lo anterior, queda claro que, todo servidor público estará sujeto a las normas del procedimiento disciplinario establecido en la citada ley así como en el reglamento interno que dicte la institución a la cual preste sus funciones.

En ese sentido, el artículo 149 ibidem, establece los tipos de sanciones que podrán ser impuestas por la administración en el caso de comprobar la comisión de la falta administrativas. Veamos:

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

Estas sanciones son:

1. *Amonestación Verbal*
2. *Amonestación Escrita*
3. *Suspensión*
4. *Destitución ”*

De ahí que, para asegurar que las sanciones impuestas sean proporcionales a la gravedad de la infracción cometida, y prevenir el abuso de poder por parte de los organismos estatales, dentro del régimen disciplinario al que hace referencia la Ley No. 9 de 1994, se estableció que la persecución de las faltas administrativas, prescribirá a los sesenta días de entrar el superior jerárquico inmediato del servidor público en conocimiento de la comisión de los actos señalados como causales de destitución directa y treinta días después en el caso de otras conductas⁵.

II. De la Competencia privativa que ejerce la Sección de Acciones de Recursos Humanos de la Dirección General de Carrera Administrativa.

En lo que respecta a las competencias privativas que ejerce la Sección de acciones de recursos humanos de la Dirección General de Carrera Administrativa, tenemos a bien señalarle lo siguiente:

La Dirección General de Carrera Administrativa, fue creada a través de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, como organismo normativo y ejecutivo de las políticas de recursos humanos que dicte el Órgano Ejecutivo, y se ajustará su actuación a las disposiciones de la Constitución Política, de la citada ley y de los reglamentos que se dicten para su desarrollo⁶.

En ese sentido, la citada Ley dispone, entre las funciones propias de la Dirección General de Carrera Administrativa, la de diseñar el sistema de administración de recursos del Estado y, en consecuencia, cuando esté dentro de sus facultades, veamos:

⁵ Artículo 153 ibidem

⁶ Artículos 7 y 8 ibidem

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

1. *Diseñar el sistema de administración de recursos humanos, su organización programas y mecanismos de ejecución, información, evaluación y control*
2. *...”*

En este sentido, el Manual de Organización del Sector Público, XII Edición⁷, aprobó dentro de la estructura organizacional de la Dirección General de Carrera Administrativa, la Sección de Acciones de Recursos Humanos, adscrita al Departamento de Administración de Recursos Humanos, la cual tendrá dentro de las funciones: *atender consultas, brindar información y asistencia técnica a las contrapartes institucionales, servidores públicos y otros sobre el Subsistema de Acciones de Recursos Humanos, los planes y programas de trabajo.* Veamos:

“Sección de Acciones de Recursos Humanos

Objetivo

Elaborar y desarrollar, a través de la administración, registro y control el subsistema de acciones de recursos humanos en las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos del sector público, mediante el cumplimiento de las normas, reglamentos, procedimientos y los mecanismos de evaluación y control elaborado por la Dirección General de Carrera Administrativa.

Funciones

...

- *Atender consultas, brindar información y asistencia técnica a las contrapartes institucionales, servidores públicos y otros sobre el Subsistema de Acciones de Recursos Humanos, los planes y programas de trabajo”⁸.*

Lo anterior, deviene concordante con lo establecido en el ut supra citado artículo 2 de la Ley No.38 de 2000, orgánica de la Procuraduría de la Administración, que dispone que nuestras actuaciones se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.

Así pues, sobre la base de lo señalado en los párrafos que anteceden, esta Procuraduría estima que lo procedente sería, elevar sus interrogantes a la **Sección de Acciones de Recursos Humanos, adscrita al Departamento de Administración de Recursos Humanos de la**

⁷ Estructura organizativa con base en lo recomendado por el MEF en junio de 2008, Estructura organizativa según el Manual de Organización del Sector Público de la República de Panamá, XIII Edición, 2009.

⁸ https://www.digeca.gob.pa/tmp/file/1178/Departamento_de_Acciones_de_RH.pdf

Dirección General de Carrera Administrativa, por ser la instancia competente para ello, al tener la Dirección General de Carrera Administrativa esta función privativa.

Siendo así, no es dable a esta Procuraduría, en esta ocasión, emitir un criterio jurídico en los términos solicitados.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la orientación que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de su consulta.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/ca
C-191-24



c.c. Su Excelencia
Fernando Boyd Galindo
Ministro de Salud