



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 8 de abril de 2016.  
C-37-16.

Licenciada  
Angélica Maytín Justiniani  
Directora General  
Autoridad Nacional de Transparencia  
y Acceso a la Información (ANTAI)  
E. S. D.

Señora Directora General:

Con motivo de la nota N° ANTAI/DS293-16, por medio de la cual solicita a esta Procuraduría la interpretación jurídica del artículo 20 (transitorio) de la Ley 43 de 30 de julio de 2009, “Que reforma la Ley 9 de 1994, que desarrolla la Carrera Administrativa y la Ley 12 de 1998, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo y dicta otras disposiciones”, debemos manifestar lo siguiente:

Esta Procuraduría es del criterio que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 (transitorio) de la Ley 43 de 30 de julio de 2009, por el cual se reforma la Ley 9 de 1994, después del 31 de julio de 2012, la Administración Pública no podrá efectuar nombramientos con carácter permanente en un puesto de carrera, sin que ese personal ingrese a la administración pública mediante el sistema de mérito o concurso.

De conformidad con el artículo 299 de la Constitución Política de la República, son servidores públicos “las personas nombradas **temporal o permanentemente** en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado”. (el resaltado es nuestro).

El artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, como quedó modificado por el artículo 1 de la Ley 43 de 30 de julio 2009, define el puesto público permanente como la “Posición en la estructura de personal del Estado, creada para cubrir una necesidad constante de servicio público” y, puesto público temporal, como la “Posición en la estructura de personal del Estado, creada para cumplir funciones en períodos de tres a doce meses calendario”.

De manera concordante, el artículo 255 de la Ley 69 de 24 de noviembre de 2015, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2016, define como personal “transitorio”, el que ocupa cargos en programas o actividades, debidamente incluidos en la estructura de personal, cuyo periodo no es mayor de doce meses y expira con la vigencia fiscal; los “contingentes”, como los que ocupan cargos en programas o actividades con base

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti*

en el detalle de la estructura de puestos, cuyo periodo no es mayor de seis meses y expira con la vigencia fiscal.

En igual sentido, el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante Resolución No. 244 de 13 de enero de 2011, se refiere al personal fijo, como el personal nombrado en puestos fijos o permanentes; al personal transitorio, como las personas que ocupan cargos en programas o actividades que tienen una duración definida de hasta 12 meses, que se incluyen en la estructura de personal y, por último, considera personal contingente, el personal que ocupa cargos en programas o actividades que tienen una duración inferior al ejercicio fiscal.

Como se aprecia, al tenor de las normas citadas, **los servidores públicos que ostentan un cargo temporal, carecen de permanencia en el cargo, ya que su contratación tiene validez únicamente durante la vigencia fiscal respectiva** y, en vista de ello, se produce la terminación del contrato al cumplirse el plazo señalado en la respectiva acción de personal.

Visto lo anterior, consideramos pertinente reproducir la disposición legal cuya interpretación jurídica ha sido solicitada, a saber, el artículo 20 de la Ley 43 de 2009, el cual expresa lo siguiente:

**“Artículo 20 (transitorio).** La administración podrá nombrar a servidores públicos sin la condición de servidores de Carrera Administrativa hasta el día 31 de julio de 2012. Después de esa fecha, solo se ingresará a la Administración Pública mediante el Procedimiento Ordinario de Ingreso como lo señala la Ley 9 de 1994.”

De conformidad con la norma legal citada, debemos entender que la Ley 43 de 2009 facultó a la Administración Pública hasta el 31 de julio de 2012, para hacer nombramientos de personal sin cumplir con el requerimiento del sistema de méritos o concurso. Estos servidores públicos tendrían la condición de “servidores públicos que no son de carrera”, es decir, aquellos que no están incluidos en las carreras públicas a las que se refiere la Constitución Política o las que han sido creadas por Ley, así como aquellos que han sido excluidos de las carreras públicas por la Constitución, entre los cuales podemos mencionar, los “servidores públicos de libre nombramiento y remoción”, y los “servidores públicos eventuales”.

El artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, tal como quedó modificado por el artículo 1 de la Ley 43 de 2009, define como “servidores públicos de libre nombramiento y remoción”, a “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”; además, se refiere a los “servidores públicos eventuales”, como “aquellos que cumplen funciones en puestos públicos temporales” y, por otra parte, se define a los “servidores públicos de carrera administrativa”, como “los servidores públicos que han ingresado a la Carrera Administrativa según las normas 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”.

Por otra parte, el precepto legal en estudio, establece que con posterioridad al 31 de julio de 2012, únicamente se podrá ingresar a la administración pública mediante el procedimiento ordinario de ingreso, es decir aquel al cual se ingresa mediante concurso y evaluación. (Cfr., artículo 61 del Texto Único de la Ley 9 de 1994)

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia de 30 de diciembre de 2015, se refirió al artículo 20 de la Ley 43 de 2009, en los siguientes términos:

“...

Como se observa el artículo in examine establecía una potestad para las autoridades nominadoras dentro de la administración pública, en el sentido de permitir el ingreso a la misma de funcionarios sin la condición de funcionarios de carrera administrativa hasta el 31 de julio de 2012.

Ante lo expuesto, es evidente, que la norma establece un criterio que no contraría el ordenamiento constitucional, pues en efecto, una persona puede obtener la calidad de servidor público por el simple hecho de ser nombrado en la administración pública, sin que para ello deba tener la condición de funcionario de carrera administrativa, pues esa condición, solamente la adquirirá después de cumplir con el procedimiento establecido en la Constitución y en la ley, razón por la cual la citada norma no es inconstitucional.


...” (el resaltado es nuestro)

De allí que en la opinión de este Despacho, a partir del 31 de julio de 2012, la Administración Pública no podrá efectuar nombramientos con carácter permanente en un puesto de carrera, sin que ese personal hubiere ingresado o accedido a la administración pública mediante el sistema de mérito.

Finalmente, de conformidad con lo que establece el artículo 94 del Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, por el cual se reglamenta la Ley 9 de 1994 y, considerando lo expuesto con anterioridad, debe entenderse que solamente se podrá contratar personal de forma eventual (transitorio, contingente, servicios especiales) es decir, temporal, en un puesto o labor de naturaleza permanente, cuando existan razones de máxima necesidad, debidamente fundamentadas; contratación que no podrá exceder de tres años consecutivos.

Hago propicia la ocasión para reiterar los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
 Procurador de la Administración  
 RGM/au

