

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1363

Panamá, 02 de diciembre de 2020

**Demanda Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

El Doctor **Ernesto Cedeño Alvarado**, actuando en su propio nombre, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución de Gabinete 69 de 6 de agosto de 2019**, emitida por el **Consejo de Gabinete**.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Breves antecedentes.

El Decreto Ejecutivo 31 de 9 de septiembre de 1996, modificado por el Decreto Ejecutivo 311 de 16 de diciembre de 1997, y por el Decreto Ejecutivo 232 de 17 de diciembre de 2007, normas que en conjunto reglamentan los artículos 200 y 201 de la Ley 51 de 11 de diciembre de 1995, constituyen el marco jurídico-legal de obligatorio cumplimiento, para concebir la existencia del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público, así como el Manual institucional de cada entidad pública.

En relación con lo indicado en el párrafo anterior, debemos advertir que el **artículo 306 de la Constitución Política**, establece que las dependencias oficiales funcionarán a base de un Manual de Procedimientos y otro de Clasificación de Puestos.

Por otra parte, la Ley 9 del 24 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, señala en el artículo 198 de dicha excerpta legal, que actualmente corresponde al artículo 208 del texto único de ese cuerpo normativo, que el "Manual de

Clasificación de Puestos” será aprobado por el Consejo de Gabinete (Cfr. Gaceta Oficial 28,729 del 11 de marzo de 2019).

Dentro del contexto anteriormente expresado, consideramos pertinente señalar, que el Consejo de Gabinete, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 198 de la Ley 9 del 24 de junio de 1994, emitió la **Resolución de Gabinete 73 de 7 de mayo de 1998**, por medio de la cual se aprueba el Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público, que fue desarrollado cumpliendo con todos los requisitos técnicos y demás exigencias previstas por la Metodología del Sistema de Clasificación y Retribución de Puestos denominado SICLAR, adoptada según Resolución de Gabinete 164 de 24 de julio de 1997 (Cfr. páginas 22 y 23 de la Gaceta Oficial 23,540 de 12 de mayo de 1998).

Que a través de la **Resolución de Gabinete 69 de 6 de agosto de 2019**, el Consejo de Gabinete modifica el Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público y los respectivos Manuales Institucionales, con la finalidad de equiparar la “Educación Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa”, en las clases ocupacionales de los niveles 0101 al 0601.

Este Despacho considera oportuno transcribir, para los efectos del análisis correspondiente, el contenido de la **Resolución de Gabinete 69 de 6 de agosto de 2019**, cuyo texto señalaba lo siguiente:

“República de Panamá

CONSEJO DE GABINETE

RESOLUCIÓN DE GABINETE N° 69

De 6 de agosto de 2019

Que equipara la Educación Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa, dentro del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público

EL CONSEJO DE GABINETE,

en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que el Manual General de Clases Ocupaciones del Sector Público es el referente técnico que contiene las descripciones de cada clase ocupacional de dicho Sector;

Que para la modernización de la Administración Pública Panameña, se hace necesario actualizar aspectos técnicos del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público, con el fin de garantizar un orden dentro de un marco de la realidad operativa institucional,

RESUELVE:

Artículo 1. Modificar el Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público y los respectivos Manuales Institucionales, para equiparar la Educación Necesaria con la Experiencia Laboral Previa, en las clases ocupaciones de los niveles 0101 al 0601.

Artículo 2. Para los efectos de la modificación dispuesta en el artículo anterior, el título quedará así:

'Educación Formal Necesaria o Experiencia Laboral Previa'

Artículo 3. Ordenar a las instituciones del Estado adecuar esta equiparación dentro de sus respectivos Manuales Institucionales de Clases Ocupacionales.

Artículo 4. Esta Resolución comenzará a regir a partir de su promulgación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 198 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en la ciudad de Panamá a los seis (6) días del mes de agosto de dos mil diecinueve." (Cfr. foja 10 del expediente judicial y Gaceta Oficial 28833-A de 6 de agosto de 2019).

Posteriormente, el Consejo de Gabinete **modifica la Resolución de Gabinete 69 de 6 de agosto de 2019**, anteriormente citada, a través de la **Resolución de Gabinete 84 de 9 de septiembre de 2019**, que fue publicada en la Gaceta Oficial 28857-A de 10 de septiembre de 2019, la cual establece lo que a continuación transcribimos:

"República de Panamá

CONSEJO DE GABINETE

RESOLUCIÓN DE GABINETE N° 84

De 9 de septiembre de 2019

Que modifica la Resolución de Gabinete N.º 69 de 6 de agosto de 2019, que equipara la Educación Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa, dentro del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público

EL CONSEJO DE GABINETE,
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que la Resolución de Gabinete N.º 69 de 6 de agosto de 2019 consiste en una equiparación de la Educación Formal con la Experiencia Laboral Previa dentro del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público;

Que en la Resolución de Gabinete N.º 69 de 6 de agosto de 2019 no se incluye a los profesionales amparados por leyes especiales ni en las que se exija idoneidad profesional para su ejercicio;

Que se ha escuchado a voceros de varios gremios, asociaciones y ciudadanos expresar situaciones que ameritan que se aclare el contenido de la Resolución de Gabinete N.º 69 de 6 de agosto de 2019, para expresar su recto sentido y procurar la tranquilidad de estos sectores,

RESUELVE:

Artículo 1. Se adiciona el artículo 5 a la Resolución de Gabinete N.º 69 de 6 de agosto de 2019, así:

'Artículo 5. La experiencia laboral previa en las clases ocupacionales de los niveles 0101 al 0601 no será considerada cuando se trate de profesiones reguladas por Ley Especial y en las que se exija idoneidad profesional para su ejercicio.'

Esta resolución no incluirá las siguientes profesiones: médicos, enfermeras, psicólogos, médicos veterinarios, abogados, ingenieros, arquitectos, docentes y cualesquiera otras profesiones amparadas por Ley Especial o en las que se exija idoneidad profesional para su ejercicio.'

Artículo 2. Esta Resolución de Gabinete comenzará a regir a partir de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en la ciudad de Panamá a los nueve (9) días del mes de septiembre de dos mil diecinueve." (Cfr. Gaceta Oficial 28857-A de 10 de septiembre de 2019).

Por su parte, el Doctor **Ernesto Cedeño Alvarado** el 9 de septiembre de 2019, compareció ante la Sala Tercera, con el objeto de presentar una demanda contencioso administrativa de nulidad en contra de la **Resolución de Gabinete 69 de 6 de agosto de 2019**, emitida por el Consejo de Gabinete, a través de la cual se modificó el Manual

General de Clases Ocupacionales del Sector Público y los respectivos Manuales Institucionales, para equiparar la “Educación Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa”, en las clases ocupacionales de los niveles 0101 al 0601; y, entre sus pretensiones, **solicitó la suspensión provisional de los efectos de la misma** (Cfr. fojas 1-9 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal a través de la **Resolución de 27 de septiembre de 2019**, accedió a la suspensión provisional solicitada por el demandante (Cfr. fojas 17 a 30 del expediente judicial).

El Licenciado Erasmo Pinilla Castellero, quien actúa en representación del Ministerio de la Presidencia, presentó el 23 de octubre de 2019 un recurso de reconsideración contra la Resolución de 27 de septiembre de 2019 en virtud de la cual se accede a la solicitud de suspensión provisional de los efectos de la **Resolución de Gabinete 69 de 6 de agosto de 2019**, emitida por el Consejo de Gabinete. No obstante, dicho recurso fue rechazado de plano, por improcedente, a través del Auto fechado 26 de diciembre de 2019 (Cfr. fojas 33 a 35 y 45 a 53 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que mediante la **Providencia de 13 de febrero de 2020**, la Sala Tercera admite la demanda contencioso administrativa de nulidad, y envía copia de la misma por cinco (5) días al Ministro de la Presidencia y al Secretario General del Consejo de Gabinete, y además se le corre traslado de la demanda; quienes a través de la Nota 246-2020-AL de 28 de febrero de 2020, presentaron el informe de conducta solicitado y el 10 de marzo de 2020, contestaron la demanda y aportaron copia autenticada de la Gaceta Oficial 28857-A de 10 de septiembre de 2019, a través de la cual se promulga la **Resolución de Gabinete 84 de 9 de septiembre de 2019**, que modifica la **Resolución de Gabinete 69 de 6 de agosto de 2019** (Cfr. foja 66 y 68-70, 72-77 y 78 del expediente judicial).

III. Disposiciones legales que se dicen infringidas y el concepto de la supuesta infracción.

El Doctor **Ernesto Cedeño Alvarado** sostiene que el acto administrativo, cuya declaratoria de nulidad demanda, infringe las disposiciones legales, que a continuación pasamos a indicar:

A. El artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dispone que ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos (Cfr. fojas 3 a 5 del expediente judicial);

B. El artículo 1 de la Ley 9 de 18 de abril de 1984, la cual indica que para ejercer la profesión de abogado se requiere poseer certificado expedido por la Corte Suprema de Justicia (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

C. El artículo 5 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, que regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura, modificado por el artículo 1 de la Ley 21 de 20 de junio de 2007, que desarrolla los requisitos para obtener el certificado de idoneidad para el ejercicio de dichas carreras (Cfr. fojas 6 a 7 del expediente judicial).

Al explicar los argumentos en que se fundamenta la pretensión, el Doctor **Ernesto Cedeño Alvarado** señala que el Consejo de Gabinete, al emitir el acto acusado de ilegal, no tomo en consideración el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas en la toma de decisiones, tal como lo indica el artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, debido a que existen disposiciones específicas que establecen la obligatoriedad de poseer un certificado de idoneidad para ejercer ciertas profesiones, de ahí que considera que dicho organismo administrativo no tiene competencia para modificar situaciones jurídicas que nacieron a través de leyes especiales (Cfr. fojas 3-5 del expediente judicial).

En adición a tales argumentos, el accionante señala, que el Consejo de Gabinete, al emitir la **Resolución de Gabinete 69 de 6 de agosto de 2019**, que equipara la "Educación

Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa”, minimizó el tiempo del ejercicio de la profesión de abogados, ingenieros y arquitectos, ya que se inicia el computo de dicho término, desde el momento en que la Corte Suprema de Justicia o la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, respectivamente, expiden el certificado de idoneidad, y además homologan esta situación con el período efectivo del ejercicio de estas carreras a un supuesto conocimiento práctico (Cfr. fojas 5 a 7 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una vez expuestos los argumentos que plantea el recurrente para sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que estima infringidas, esta Procuraduría considera oportuno realizar algunos señalamientos en relación con el acto acusado de ilegal, los que pasamos a explicar:

Este Despacho advierte que el punto central a debatir en la acción de nulidad que ocupa nuestra atención, radica en el hecho que, el Consejo de Gabinete, no tiene competencia para emitir actos de menor jerarquía, como es el caso del acto que se acusa de ilegal, en contravención de lo previamente regulado por leyes especiales, como lo son normas que regulan las profesiones de abogados, ingenieros y arquitectos, lo que resulta en detrimento de situaciones que se encuentran previamente establecidas en disposiciones legales; que este nuevo contenido reglamentario promueve altos niveles de incompetencia en el sector público, y además se facilita el nombramiento de personas en cargos de jefatura, que no cuentan con los respectivos certificados de idoneidad en aquellas ocupaciones reguladas en el Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público, como las que se citan a continuación:

“0501 UNIDADES DE:

Incluye puestos de jefes o responsables de unidades o sectores de importancia media en la institución, tales como: Jefe de Cómputo, Jefe de Sección de Archivo, Auditoría Interna, etc.

0502 PUESTOS PROFESIONALES EN:

Incluye puestos de analistas técnicos de alto nivel de calificación tales como: Ingenieros, Economistas, Psicólogos, Financistas, Abogados, Arquitectos, Médicos, Analistas de Sistemas, Periodistas, Químicos y puestos de equivalente nivel de importancia.

0503 PUESTOS DE ASISTENCIA II EN:

Incluye: Asistentes Ejecutivos de Dirección y puestos de equivalente nivel de importancia.

0601 DEPARTAMENTOS DE:

Incluye puestos de Jefes y Subjefes de Departamentos, tales como: Personal, Contabilidad, Informática, Relaciones Públicas, Compras, etc.” (Cfr. fojas de 7 a 9 del expediente judicial).

En atención a lo expresado en los párrafos anteriores, según criterio de esta Procuraduría, la **Resolución de Gabinete 69 de 6 de agosto de 2019**, que equipara la “Educación Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa” dentro del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público, que fue modificada por la **Resolución de Gabinete 84 de 9 de septiembre de 2019**, ambas emitidas por el Consejo de Gabinete, no vulneran los artículos **1 de la Ley 9 de 18 de abril de 1984**, y **5 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959**; ya que tal como se desprende del contenido de la resolución que modifica el acto que se impugna de ilegal, **se excluyeron de la mencionada reglamentación aquellos profesionales a los que hacen alusión las normas legales especiales a las que hemos hecho referencia.**

De lo antes expuesto resulta claro que el nuevo texto reglamentario mencionado en el párrafo anterior, adopta otra situación distinta, en la que especifica que: “la experiencia laboral previa en las clases ocupacionales de los niveles 0101 al 0601 no será considerada cuando se trate de profesiones reguladas por Ley Especial y en las que se exija idoneidad profesional para su ejercicio”, y además agrega, que los médicos, enfermeras, psicólogos, médicos veterinarios, **abogados, ingenieros, arquitectos, docentes y cualesquiera otras profesiones a los que se les exija idoneidad profesional**

para su ejercicio, no se incluyen en dicha resolución (Cfr. Gaceta Oficial 28857-A de 10 de septiembre de 2019).

En ese mismo orden de ideas, resulta importante destacar que, en el considerando de la **Resolución de Gabinete 84 de 9 de septiembre de 2019**, se aclara el contenido de la **Resolución de Gabinete 69 de 6 de agosto de 2019**, con la finalidad de expresar su recto sentido y procurar la tranquilidad de los gremios y asociaciones de profesionales que se encuentran amparados por leyes especiales (Cfr. Gaceta Oficial 28857-A de 10 de septiembre de 2019).

Por otra parte, esta Procuraduría advierte, en relación al concepto que debe emitir, que la pretensión del demandante también se fundamenta en el hecho que el Consejo de Gabinete, no tiene competencia para emitir actos de menor jerarquía en contravención de lo regulado por leyes especiales, tal y como lo hizo a través de la **Resolución de Gabinete 69 de 6 de agosto de 2019**; sin embargo, no podemos perder de vista que previo y por encima de este acto administrativo, existen disposiciones constitucionales y legales que desarrollaron los antecedentes de la misma, los cuales pasamos a exponer.

El artículo 200 de la Constitución Nacional, desarrolla las funciones del Consejo de Gabinete, y establece en el numeral 8 de dicha disposición constitucional, que podrá ejercer otras que la ley le señale. Para mejor referencia citamos su contenido de la norma constitucional:

“Artículo 200. Son funciones del Consejo de Gabinete:

1...

8. Dictar el reglamento de su régimen interno y **ejercer las demás funciones que le señale la Constitución o la Ley.**” (El destacado es nuestro)

En este orden de ideas, consideramos pertinente señalar que el artículo 198 de la Ley 9 del 24 de junio de 1994, que actualmente corresponde al artículo 208 del texto

único de ese cuerpo normativo, en lo que respecta a las atribuciones del Consejo de Gabinete, establece lo que a continuación se cita:

“Artículo 208. La incorporación de los diversos niveles funcionales e institucionales de la Administración Pública a la Carrera Administrativa será progresiva y se hará mediante acuerdo del Consejo de Gabinete...” (El destacado es nuestro)

De lo anterior se infiere, que entre las materias de competencia exclusiva del Consejo de Gabinete, se contempla la aprobación del Manual General de Clases Ocupacionales a través de Resoluciones de Gabinete.

Dentro de este contexto, también resulta preciso señalar que la **Resolución de Gabinete 69 de 6 de agosto de 2019**, modifica el Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público, en el sentido de equiparar la “Educación Formal Necesaria con la Experiencia Laboral Previa”.

A juicio de este Despacho, la infracción que plantea el accionante resulta ajena a este contexto, puesto que pierde de vista que la **Resolución de Gabinete 69 de 6 de agosto de 2019**, cuya declaratoria de nulidad demanda, es sólo un acto reglamentario que modifica un manual sobre asuntos que son de competencia del Consejo de Gabinete, como lo es lo relativo a la modificación del Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público.

En razón de ello, diferimos del criterio expresado por el recurrente en el sentido que la mencionada resolución cuya legalidad se solicita, es violatoria del artículo 1 de la Ley 9 de 18 de abril de 1984; el artículo 5 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959 y el artículo 36 de la Ley 38 de 2000 y que, además, el Consejo de Gabinete no tiene facultad para dictar reglamentos, puesto que como ya hemos advertido **la actuación de ese organismo consultivo, sólo se limitó a desarrollar la normativa dictada a través de la Ley 9 de 1994, tal como lo hizo en la Resolución de Gabinete 69 de 6 de agosto de 2019, modificada a través de la Resolución de Gabinete 84 de 9 de septiembre de 2019, por ser ésta una**

atribución que viene dada expresamente a través de la constitución y de la propia ley, de allí que, a juicio de esta Procuraduría, no existe contravención alguna entre el texto reglamentario y las disposiciones invocadas como infringidas; y, por ende, dicho acto se emitió con apego al principio de estricta legalidad; razón por la que este Despacho considera que todos los cargos de infracción aducidos por el demandante deben ser desestimados.

Por lo antes expuesto, este Despacho solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución de Gabinete 69 de 6 de agosto de 2019, emitida por el Consejo de Gabinete.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente: 717-19