

Panamá, 9 de diciembre de 1999.

Honorable Legisladora Suplente
Alma F. de Del Rosario
Segunda Legisladora Suplente
Penonomé- Provincia de Coclé.

Señora Legisladora:

Pláceme referirme a su atenta Nota s/n, fechada 9 de noviembre de 1999, recibida en este Despacho a través de fax, y en la cual se sirvió consultarnos lo siguiente:

¿En 1998 fue nombrada por el Ministerio de la Presidencia en el Fondo de Emergencia Social con cargo de Oficinista en el Departamento de Promoción en la Provincia de Coclé, añade que su nombramiento al igual que la gran mayoría del F.E.S., es por contrato de un año, el cual se renueva al iniciar el año siguiente a su vencimiento. Actualmente está laborando y el Contrato vence en Diciembre.

Manifiesta que el Artículo 294 de la Constitución Política establece que los servidores públicos son las personas nombrados en cargo temporal o permanente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, Entidades Autónomas y Semi autónomas y en general las personas que reciban remuneración del Estado.

Interrogante: ¿Puede la institución prescindir de mis servicios o no renovarme mi contrato, aun cuando el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, que es Ley de la República establece en su artículo 233 (SIC), que cuando un Legislador o Legisladora Suplente sea servidor o servidora pública no puede haber contra ellos despidos, ni traslados ni otra acción de personal que los perjudique en los cinco años que fueron electos.

Señora Procuradora, me protege la Ley para mantenerme en mi posición y con derecho a que se me renueve mi contrato, toda vez que no estoy ejerciendo mis funciones como Legisladora Principal¿.

Al iniciar el análisis de los Contratos Administrativos por los cuales se vincula a una persona a la Administración Pública, ya sea de manera eventual, temporal o contingente, observamos que, como acuerdo de voluntades, celebrado entre un Órgano del Estado, en ejercicio de las funciones administrativas que le competen, y un particular, una de las formas normales de terminación de los mismos es precisamente el vencimiento del término. Sobre esta afirmación nos da la razón MARIENHOFF cuando dice:

¿... la cesación de los efectos del acto o contrato apareja la idea de algo que ocurre normalmente, de acuerdo a lo previsto de antemano, pues el acto o el contrato administrativo que cesa de producir efectos, se considera que hasta ese momento ha existido legalmente...

La cesación de los efectos del acto o del contrato se opera, por ejemplo, por expiración del término o por cumplimiento del objeto. Se trata de contratos que entonces quedan ejecutados o cumplidos...

Cuando un contrato se formaliza por un término fijo verbigracia treinta años, es obvio que, cumplido dicho lapso, el contrato concluye normalmente por cesación de efectos.

Así si una concesión de servicios públicos o de uso del dominio público se hubiere otorgado por un término determinado, resulta claro que, vencido este lapso, el contrato concluye. Tal fue por lo demás, la intención de las partes. (MARIENHOFF, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo; Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires; pp. 557-558)

Tomando como base doctrinal lo antes expuesto, si el contrato se extingue de pleno derecho y sin necesidad de un acto posterior y por tanto ya no surte sus efectos, se concluye que el empleado oficial, se desvincula de la administración desde ese momento pues el objeto del contrato, la prestación del servicio por tiempo definido, se ha cumplido.

Por otro lado, el Jurista SAYAGUES LASO, expresa sobre el particular lo siguiente:

¿También se ingresa a la función pública por contrato. Son situaciones poco frecuentes, pero existen. No debe confundirse esta hipótesis con el caso de arrendamiento de servicios particulares. En este último la persona arrienda sus servicios no se incorpora a la administración, limitándose a realizar para ella determinada tarea, igual como podría hacerlo para otros particulares. En cambio, en aquella persona se incorpora a la administración, ingresando mediante un pacto que fija determinadas condiciones para la prestación de su actividad personal.

La persona que ingresa a la función pública mediante contrato, no está sustraída totalmente al régimen estatuario general. Ésta rige salvo en cuanto hubieren pactado expresamente condiciones distintas, en cuyo caso deben respetarse las estipulaciones convenidas.

Generalmente se necesita texto legal expreso. A veces la autorización para contratar surge implícitamente, por existir partidas presupuestarias destinadas expresamente a ese fin.

La Ley N°16 de 17 de febrero de 1998 ¿por la cual se reforma el Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa¿ en su artículo 42, se adiciona el artículo 223-A a la Ley 49 de 1984, reformada por leyes 7 de 1992 y 3 de 1995, el cual dice así:

¿Artículo 223-A: Los Legisladores o Legisladoras Suplentes que sean servidores públicos, no podrán ser objeto de despido o trasladado o de otra acción de personal que les perjudique durante el período para el cual fueron electos.

Se exceptúan los casos en que no concurran a su puesto de trabajo sin causa justificada, o en que hayan sido condenados por delitos contra la Administración Pública.

Atendiendo al principio de hermeneútica legal, referente a la interpretación de las normas, se puede extraer con meridiana claridad, que el artículo bajo examen es aplicable a todos aquellos Legisladores o Legisladoras Suplentes, que sean servidores públicos, y que no sean de libre nombramiento y remoción, en otros términos, a los funcionarios públicos de carrera. A nivel Constitucional, el artículo 300 señala las Carreras en los servicios públicos, y el artículo 302 dispone que funcionarios no forman parte de las carreras públicas. Veamos:

¿Artículo 300: Se instituyen las siguientes carreras en los servicios públicos conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa
2. La Carrera Judicial
3. La Carrera Docente
4. La Carrera Diplomática y Consular
5. La Carrera Sanitaria
6. La Carrera Militar
7. Las otras que la Ley determine.

La Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración.

¿Artículo 302. No forman parte de las carreras públicas:

1. Los servidores públicos cuyo nombramiento regula esta Constitución.
2. Los Directores y Subdirectores Generales de entidades autónomas y semiautónomas, los servidores públicos nombrados por tiempo determinado o por períodos fijos establecidos en la Ley o los que sirvan ad-honorem.
3. El personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera.
4. Los servidores públicos con mando y jurisdicción que no estén dentro de una carrera.
5. Los profesionales, técnicos o trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales, interinos o transitorios en los Ministerios o en las instituciones autónomas y semiautónomas.
6. Los servidores públicos cuyos cargos estén regulados por el Código de Trabajo.
7. Los Jefes de Misiones Diplomáticas que la Ley determine.¿

Nuestra Carta Fundamental, es prístina al señalar las carreras que se instituyen en la función pública, conforme a los principios del sistema de méritos, entre las cuales se encuentra la carrera administrativa. El mismo artículo dispone en su párrafo final que es la ley la que regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración. A su vez, el numeral 2, y 3 del artículo 302 de la Constitución señala que no forman parte de las carreras públicas ¿El personal de secretaria inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera; los servidores públicos nombrados por tiempo determinado o períodos fijos establecidos por la Ley¿.

De todas las normas constitucionales antes citadas se puede concluir que el cargo de oficinista no forma parte de las carreras públicas, primero por que es un cargo de confianza, segundo por cuanto, su nombramiento lo hizo el Ejecutivo por un período determinado, además el mismo no se produjo con base al sistema de méritos que es una

característica esencial de los cargos que se rigen por carreras. Con fundamento a ello, ¿la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia estima que estos funcionarios no les son aplicables las normas de Carrera Administrativa, puesto que impera para el cargo de oficinista el sistema de libre nombramiento y remoción; y aun cuando no fuese este el fundamento, sino que fuese nombrada por determinado período, tampoco calificaría para la estabilidad laboral que promulga el artículo 223-A de la ley N°16 de 1998, dado que esta norma se aplica sólo a los funcionarios públicos que no son de libre nombramiento y remoción, como resulta ser su caso. (Cf. Sentencia 24 de julio de 1997 p. 423 del Registro Judicial)

¿Otro aspecto que es necesario destacar, es que la Constitución Política, es clara al señalar que es la Ley la que debe regular y otorgar la estabilidad así como también le corresponde a la ley la estructuración y organización de las carreras públicas, entre las cuales se incluye la carrera administrativa. En este sentido la Carrera Administrativa ha sido objeto de regulación reciente mediante Ley N° 9 de 20 de junio de 1994, la cual aparece publicada en la Gaceta Oficial N°. 22,562 de 21 de junio de 1994.

De modo que, si bien es cierto que la Ley N° 9 de 1994, antes aludida regula la Carrera Administrativa, la misma garantiza en todo caso la estabilidad de los funcionarios públicos que funjan en cargos con base al sistema de méritos que dicha ley consagra u otras leyes que cumplan con lo normado en la Constitución Política.¿ (Op.cit.p.424)

Resumiendo, este Despacho es del criterio, que los servidores o funcionarios públicos nombrados por contrato para un período señalado no tienen estabilidad laboral; por lo tanto, la norma contenida en el artículo 223-A de la Ley N° 16 de 1998 sólo ampara a los Legisladores o Legisladores Suplentes, que son servidores públicos que estén en una carrera pública o que estén protegidos por leyes especiales de conformidad con el artículo 302 de la Constitución Política.

En espera de haberle respondido e ilustrado sobre la interrogante formulada, queda de Usted, con atentas muestras de respeto.

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.