



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 24 de marzo de 2021
C-034-21

Licenciado
Eduardo Leblanc González
Defensor del Pueblo
Ciudad.

Ref.: Implementación de un nuevo sistema de nombramientos por parte del MEF.

Señor Defensor:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota N° DDP.RP-D.A.J.-Nota 014-21, recibida en este Despacho el 22 de febrero de 2021, mediante la cual consulta a esta Procuraduría lo siguiente: “*¿aplican a nuestra entidad los lineamientos, políticas y gestión de nombramientos que implemente el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas?*”.

Sobre el tema objeto de su consulta, es la opinión de esta Procuraduría que, en atención al Principio de Legalidad, consagrado en los artículos 18 de la Constitución Política y 34 de la Ley N.º38 de 2000, en concordancia con el artículo 44 de la Ley N.º7 de 1997 el artículo 29 del Texto Único de la Ley N.º 9 de 1994, ordenado por la Ley N.º23 de 2017, el cual es de aplicación supletoria para la Defensoría del Pueblo, en lo referente a sus requerimientos de recursos humanos, dicha entidad está sujeta a la orientación técnica de la **Dirección General de Carrera Administrativa**, de conformidad con la metodología que para tales efectos establezca esta última y de acuerdo con el calendario para la preparación del proyecto de Presupuesto General del Estado, sin que con ello deba verse menoscabada su autonomía.

Sin embargo, por el hecho de ser la Defensoría del Pueblo una entidad cuyos gastos de funcionamiento son sufragados con cargo a partidas presupuestarias provistas con fondos del Presupuesto General del Estado, deberá entenderse que también está sujeta a la normativa que regula la gestión presupuestaria de las acciones de personal que tramiten las entidades de la Administración Pública, contenida en artículo 279 de la Ley de Presupuesto General del Estado; así como en los instructivos y circulares que con fundamento en el artículo 351 del mismo cuerpo de normas dicten el Ministerio de Economía y Finanzas y/o la Contraloría General de la República para su correcta aplicación.

Asimismo, la Defensoría deberá aplicar los mecanismos, manuales y guías que conforme a lo dispuesto en el artículo 357 de la Ley de Presupuesto vigente, adopte la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA), en su calidad de organismo rector en materia implementación de técnicas y metodologías del proceso presupuestario, toda vez que no está exceptuada de la

aplicación de la Ley de Presupuesto General del Estado. Todo lo anterior, dentro de un marco de respeto a la autonomía funcional, administrativa, presupuestaria y financiera que le conceden la Constitución y la ley.

I. Consideraciones y argumentos jurídicos de esta Procuraduría:

El artículo 1 de la Ley N.º7 de 5 de febrero de 1997, “Por la cual se crea la Defensoría del Pueblo”, crea dicha entidad estatal, como una **institución independiente, que actuará con plena autonomía funcional, administrativa y financiera, sin recibir instrucción de ninguna autoridad, órgano del Estado o persona.**

En concordancia con la citada norma legal, los artículos 40 al 46, contenidos en el Título IV de la referida Ley N.º7 de 1997, desarrollan el alcance de la autonomía funcional, administrativa, presupuestaria y financiera, atribuida a la Defensoría del Pueblo.

En lo que toca de modo específico a la autonomía administrativa y funcional, ámbito dentro del cual se enmarca la gestión de los recursos humanos de la institución, el artículo 44 de la Ley N.º7 de 1997, dispone lo siguiente:

“Artículo 44. El Defensor o Defensora del Pueblo es la autoridad nominadora de la Institución, y realizará los nombramientos y destituciones de acuerdo con lo que establezca el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Defensoría del Pueblo. Dicho Reglamento desarrollará lo dispuesto en la Constitución Política de la República y **utilizará, como derecho supletorio, las normas contenidas en las leyes de carreras públicas y su aplicación no menoscabará la autonomía funcional de la Defensoría del Pueblo.**” (Resaltado del Despacho)

Como es posible advertir, de conformidad con el artículo 44 de la Ley N.º7 de 1997, antes citado, en el ámbito de la gestión de sus recursos humanos, **la autonomía administrativa y funcional que mediante ley especial se atribuye a la Defensoría del Pueblo, no podrá menoscabarse por la aplicación de normas contenidas en leyes sobre carreras públicas,** aun cuando éstas puedan resultar de aplicación supletoria, ante los vacíos de los cuales adolezcan dicha ley o las normas reglamentarias que regulan su organización y funcionamiento.

En lo concerniente al desarrollo y ejecución de políticas de recursos humanos, así como el procedimiento a seguir para gestionar los requerimientos recursos humanos de las instituciones de la Administración Pública, los artículos 8 y 29 del Texto Único de la Ley N.º9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa¹; la cual, es de aplicación supletoria en las **instituciones públicas que se rijan** por otras carreras públicas legalmente reguladas o **por leyes especiales**, disponen lo siguiente:

“Artículo 8. La Dirección General de Carrera Administrativa funcionará como organismo normativo y ejecutivo de las políticas de recursos humanos que dicte el Órgano Ejecutivo y

¹ Ordenado por la Ley N.º23 de 2017.

ajustará su actuación a las disposiciones de la Constitución Política, de la presente Ley y de los reglamentos que se dicten para su desarrollo.”

“**Artículo 29.** Las instituciones *consultarán* a la **Dirección General de Carrera Administrativa sus requerimientos de recursos humanos**, de acuerdo con el calendario para la preparación del proyecto de Presupuesto General del Estado. **Estas *consultas* se basarán en la metodología que, para tal efecto proporcione la Dirección General de Carrera Administrativa.**”

El **Ministerio de Economía y Finanzas** no procesará **modificaciones a la estructura de personal de las instituciones públicas** que no hayan sido consultadas previamente a la Dirección General de Carrera Administrativa al tenor de lo que establece el presente artículo.”

De conformidad con las normas legales citadas debe entenderse que corresponde al Órgano Ejecutivo², por conducto del Ministerio de la Presidencia³, dictar las políticas de recursos humanos del sector público y a la **Dirección General de Carrera Administrativa** normar y ejecutar tales lineamientos políticos. Igualmente se infiere que le corresponde ésta, asesorar a la administración pública panameña sobre sus requerimientos de recursos humanos y establecer la metodología correspondiente. Todo ello, entendemos, dentro del ámbito de la Carrera Administrativa.

Sin embargo, dado que lo concerniente a los nombramientos del personal requerido por las instituciones públicas, es una materia que incide en el gasto público, es pertinente traer a colación lo dispuesto por los artículos 279, 351 y 357 de la Ley N.º176 de 13 de noviembre de 2020, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2021; normas éstas que disponen lo siguiente:

“**Artículo 279. Acciones de personal.** Las acciones de personal relativas a **nombramientos**, destituciones, ajustes salariales y ascensos emitidos por las instituciones del **Gobierno Central** se remitirán al Ministerio de Economía y Finanzas para su **revisión presupuestaria**, que las remitirá posteriormente al presidente de la República para su consideración y aprobación. Las acciones de personal de las instituciones del **Sector Descentralizado** se remitirán al Ministerio de Economía y Finanzas para su **verificación y registro presupuestario**.

Todas las acciones de personal relativas a nombramientos, destituciones, ajustes salariales y ascensos que integran el Sector Público deben ser remitidas al Ministerio de Economía y Finanzas

² Categoría que de acuerdo con el artículo 175 constitucional, comprende al Presidente de la República y los Ministros de Estado.

³ Entidad ministerial a la cual está adscrita la Dirección General de Carrera Administrativa.

para su revisión presupuestaria. El presupuesto relativo a Servicios Personales se formulará con base en la estructura de puestos existente en el Ministerio de Economía y Finanzas.

Corresponderá a la entidad respectiva cumplir previamente con la reglamentación de la carrera pública a la que pertenece cada servidor público.

Se **exceptúan** de esta norma **los nombramientos de ministros, viceministros, directores y subdirectores generales, gerentes y subgerentes generales, rectores y vicerrectores y administradores y subadministradores generales**, los cuales se enviarán al Ministerio de Economía y Finanzas, **sólo para su conocimiento** y a la Contraloría General de la República para su incorporación a la planilla correspondiente.

Las acciones de personal (**nombramientos**, destituciones, ajustes salariales y ascenso de personal fijo, transitorio y contingente) que realicen **la Asamblea Nacional, la Contraloría General de la República, el Órgano Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Electoral y la Caja de Seguro Social se enviarán al Ministerio de Economía y Finanzas sólo para su conocimiento**, y a la Contraloría General de la República para su incorporación a la planilla correspondiente. Se consideran como una extensión de la Asamblea Nacional, las oficinas ubicadas en los circuitos electorales.” (Resaltado del Despacho)

“**Artículo 351. Aplicación de las normas.** Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Contraloría General de la República para que, **mediante instructivos, circulares y cualquiera otra forma de comunicación que estimen apropiada, instruyan a las instituciones públicas sobre la correcta aplicación de las Normas Generales de Administración Presupuestaria.** Dichas comunicaciones serán remitidas igualmente a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional para su conocimiento.” (Resaltado del Despacho)

“**Artículo 357. Responsabilidad de la actualización de las técnicas utilizadas y transferencia de conocimiento en Administración Presupuestaria del Sector Público.** La Administración Presupuestaria se adecuará a las **innovaciones y estándares internacionales**, encaminada al avance de los objetivos claves de modernización y procesos de desarrollo del país, **integrando técnicas modernas y metodologías en el proceso presupuestario para conformar la estructura programática del Presupuesto**, adoptando gradualmente metas e indicadores en los programas presupuestarios de manera que se pueda realizar el seguimiento de los resultados y la evaluación de la efectividad y eficacia del gasto público. **La Dirección de Presupuesto de la Nación, como**

organismo técnico rector en la materia, tendrá la responsabilidad de implementar mecanismos, manuales y guías técnicas para mantener al personal del Sector Público dedicado al proceso presupuestario en su conjunto, debidamente actualizado y capacitado con nuevos conocimientos y habilidades, para el mejor desempeño de la gestión en todas las entidades del Sector Público. La transferencia de conocimientos se establecerá mediante seminarios, talleres, charlas o su instrumentación, a través convenios con organismos nacionales e internacionales de los cuales es parte, u otras modalidades aprovechando las tecnologías de información y comunicación.” (Resaltado del Despacho)

Como se aprecia, las normas legales citadas atribuyen al **Ministerio de Economía y Finanzas** funciones relativas al *control presupuestario de los nombramientos* emitidos por las instituciones de la Administración Pública; a la emisión de *circulares, instructivos y otros instrumentos de comunicación, sobre correcta aplicación de las Normas Generales de Administración Presupuestaria*; y, en el caso específico de la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA), le da el carácter de *organismo rector en lo relativo a la implementación de técnicas y metodologías del proceso presupuestario*.

Siendo ello así y habida cuenta que el artículo 255 de la Ley de Presupuesto General del Estado, que regula su ámbito de aplicación, no excluye a la Defensoría del Pueblo de éste; concluimos señalando que, las directrices que emita el Ministerio de Economía y Finanzas, sobre la correcta aplicación de la disposición contenida en el artículo 279, antes citado; al igual que aquellas innovaciones, técnicas o metodologías que para efectos de la gestión presupuestaria de los nombramientos que realice la Administración Pública, implemente la DIPRENA, serán aplicables para la Defensoría del Pueblo, siempre que con ello no se menoscabe su autonomía de conformidad con la Constitución y la ley.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.

RGM/dc



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**