



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 7 de junio de 2018
C-044-18

Magister
Nicolás A. Torres G.
Jefe del Departamento de Asesoría Legal
Servicio Nacional de Fronteras
Policía Nacional
E. S. D.

Ref: Movilidad Laboral de los miembros no juramentados del Servicio Nacional de Fronteras.

Magister Torres:

Damos respuesta a su Nota SNF/DG/178-18 de 24 de abril de 2018, recibida en esta Procuraduría el 26 de abril de 2018, mediante la cual consulta sobre la movilidad laboral del personal no juramentado del Servicio Nacional de Fronteras, específicamente si dicho personal cuenta con una condición de inamovilidad para ejercer labores en otros lugares, por un lado, y por el otro, si quien dirige la institución, cuenta con facultad para promover acciones de personal de movilidad laboral a funcionarios no juramentados.

En relación a los temas planteados en la consulta, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que el personal no juramentado del Servicio Nacional de Fronteras (en adelante SENAFRONT) está sujeto a movilidad laboral, si se cumplen los supuestos previstos en la Resolución No. 017 de 30 de noviembre de 1998, "Por la cual se dicta el Manual de Procedimientos Técnicos para el Trámite de Acciones de Recursos Humanos" (en adelante el Manual); y el Director General cuenta con facultades para promover acciones de personal en ese sentido.

Sobre el particular, es preciso mencionar que el Servicio Nacional de Fronteras, junto con la Policía Nacional, el Servicio Aeronaval y el Servicio de Migración, son estamentos de seguridad que forman parte del Ministerio de Seguridad Pública, y cada uno, incluido el mismo ministerio, cuentan con sus propias regulaciones, estructuras organizativas y recursos humanos.

Con respecto a los recursos humanos del SENAFRONT, el Decreto Ley 8 de 20 de agosto de 2008, "Que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá", dispone que el mismo estará integrado por personal juramentado y personal no juramentado, indicando que el primero es el que pertenece a la Carrera del SENAFRONT, y se rige por las

disposiciones del citado instrumento jurídico y sus reglamentos, y el otro, el personal no juramentado, es el que no ejerce funciones propias de servidores públicos de esta Carrera, y sus actuaciones se limitan, única y exclusivamente, a fines administrativos y técnicos. Éstos últimos, se rigen por las disposiciones contempladas en el Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, “Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa” (Cfr. artículo 26).

El artículo 7 de dicho Texto Único creó los órganos superiores de la Carrera Administrativa, entre ellos, la Dirección General de Carrera Administrativa que dentro de sus funciones aparece la de dictar los reglamentos, sistemas y procedimientos que facilitan la puesta en práctica de las medidas y disposiciones señalada en la Ley de Carrera Administrativa; y en su artículo 73 le dio un mandato a esta Dirección para preparar, en coordinación con las otras direcciones nacionales, un manual detallado de los procedimientos que se deben seguir para tramitar las distintas acciones de recursos humanos.

En función de ese mandato, la Dirección General de Carrera Administrativa dictó la Resolución No. 017 de 30 de noviembre de 1998, “Por la cual se dicta el Manual de Procedimientos Técnicos para el Trámite de Acciones de Recursos Humanos” (en adelante el Manual)¹, actualizada a través de la Resolución No. 596 de 18 de noviembre de 2008, y entre los procedimientos técnicos desarrollados está el que tiene que ver con las acciones de movilidad laboral, acciones que pueden darse por diferentes motivos, como por ascensos, comisión de servicios, conversión, destaque, encargo, interinidad, permuta, préstamo, rotación, transferencia y traslado (Cfr. pág. 150 de la Gaceta Oficial 24,197).

Ahora bien, como SENAFRONT no cuenta con un reglamento o procedimiento que regule la materia, las disposiciones contenidas en el Manual se aplican, en forma supletoria, al personal juramentado y al personal no juramentado, en razón a lo que dispone el artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que a la letra dice:

“Artículo 5. La Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados, y se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente regulados o por leyes especiales.” (Las cursivas son del Despacho).

Según lo anterior, cuando en el SENAFRONT se tengan que realizar acciones de recursos humanos relacionadas con movilidad laboral, que, según consiste, según el Manual “en los traslados o desplazamientos del servidor público para desempeñar otros puestos o funciones, dentro de la institución en la cual labora o en otra institución pública, de manera permanente o temporal” (Cfr. pág. 149 de la G.O # 24,197), lo deberá efectuar siguiendo las disposiciones contempladas en dicho Manual, el cual aplica para todos los servidores públicos al servicio del Estado.

En este orden de ideas, el personal de SENAFRONT, sea o no de Carrera, puede ser objeto de movilidad laboral por motivo de **“necesidades comprobadas y requerimientos”**, como lo refiere la consulta, situación que se encuentra prevista en el Manual.

¹Publicada en la Gaceta Oficial # 24,197 de 11 de diciembre de 2000.

En efecto, además de indicar que sus disposiciones aplican para todos los servidores públicos al servicio del Estado, que la movilidad laboral deberá contar con el consentimiento del servidor público, y que debe realizarse por medio de decretos, resueltos o resoluciones, el Manual señala además que dicha movilidad laboral debe “estar fundamentada en **necesidades del servicio público, garantizar el adecuado desempeño de la función pública** y efectuarse teniendo en consideración la formación, capacidad y experiencia del servidor público”.

Todo lo anterior nos conduce a señalar que cualquier movimiento de acción de personal dirigido a suplir una necesidad del servicio público en SENAFRONT, deberá realizarse cumpliendo con el procedimiento establecido en el Manual, y es evidente que en esta circunstancia, la movilidad laboral tendrá que darse por “*comisión de servicios*”, que es, según la define el propio Manual, “la reubicación de un servidor público sea de carrera administrativa o no, dentro de su institución, pero fuera de su sede habitual de trabajo, para realizar funciones relacionadas con el ejercicio de su puesto, de manera temporal que no exceda de treinta (30) días calendario, ni más de dos (2) veces al año”.

Con respecto a quién debe aprobar la movilidad laboral, tenemos que el Decreto Ley 8 de 2008 le asigna las funciones del Director General de SENAFRONT, entre ellas la de “aprobar los traslados y las rotaciones del personal subalterno de SENAFRONT, de acuerdo con el reglamento respectivo” (Cfr. artículo 17, numeral 11), y como la institución no ha dictado reglamento en ese sentido, se ha de regir por las disposiciones contempladas en el Manual.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la opinión de la Procuraduría de la Administración, es que el personal no juramentado del SENAFRONT está sujeto a movilidad laboral, de acuerdo a las disposiciones contempladas en la Resolución No. 017 de 30 de noviembre de 1998, y el Director General de la misma, cuenta con facultades para promover acciones de personal en ese sentido, tales como traslados, y comisión de servicios, entre otras.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/skdf

C.C. Comisionado Eric Eduardo Estrada Delgado- Director Nacional SENAFRONT