

TEMA: Aplicación de ciertas normas de Carrera Administrativa a servidores en funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores proceso de ingresar a régimen de Carrera Administrativa.

Panamá, 4 de marzo de 1999.

Su Excelencia
Doctor JORGE RITTER
Ministro de Relaciones Exteriores
Ciudad

Señor Ministro:

Con sumo agrado procedo a dar respuesta a la solicitud de consulta jurídica que dirige a este Despacho mediante Nota D.M. No. 131/A.J., fechada el 27 de enero último, atinente al momento en que se adquiere el status de servidor público de carrera administrativa, y antes que ello ocurra, qué régimen o preceptos le son aplicables a quienes están en ese proceso..

El Ministerio de Relaciones Exteriores es partidario de la opinión legal que aquellos funcionarios que no se les ha otorgado el certificado que los acredite como servidores de carrera administrativa, no se les debe aplicar esta legislación, sino disposiciones como la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores (Decreto de Gabinete No. 35, de 10 de febrero de 1990), el Reglamento Interno de Personal y supletoriamente las respectivas normas contenidas en el Código Administrativo. Para cimentar este dictamen se apoya en ciertas normas del Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa, o sea, el Decreto No. 222, de 12 de septiembre de 1997; aduce la Ley 9, de 30 de junio de 1994 (Orgánica de la Carrera Administrativa); y la Resolución No. 010, de 9 de julio de 1998, de la Dirección General de Carrera Administrativa, a través de la que decide otorgar certificado de servidor público de carrera administrativa, a ciertos funcionarios, utilizando el mecanismo de Ingreso Especial previsto en la Ley.

Inicialmente, estamos de acuerdo con la opinión patrocinada por su Despacho; sin embargo, es menester hacer ciertas anotaciones con el solo ánimo de no dejar de contemplar aristas importantes que este tema conlleva, en especial la efectiva incorporación y consiguiente aplicación de un régimen de carrera administrativa a los servidores en funciones del Ministerio a su digno cargo que se incorporen progresivamente al status de carrera de acuerdo a los preceptos de la Ley orgánica y el Reglamento de la misma, así como la adecuada coordinación entre la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el Ministerio de Relaciones Exteriores, para cumplir con la Resolución que incorpora a dicho Ministerio dentro del Programa secuencial o cronograma previsto por el artículo 198 de la Ley 9 de 1994, al régimen de Carrera Administrativa.

Dicho acto es la Resolución de Gabinete No. 230, de 10 de octubre de 1997 (G.O No. 23,400 de 16 de octubre de 1997), que en sus artículos primero y segundo disponen:

¿ARTICULO 1º.: Incorporar al Ministerio de Relaciones Exteriores al Régimen de Carrera Administrativa en el área que le compete.¿

¿ARTICULO 2º.: La Dirección General de Carrera Administrativa suministrará la metodología e instructivos necesarios y supervisará que se cumplan con los criterios establecidos en la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994¿.

Como es consabido, la Ley de Carrera Administrativa prevé dos formas o medios principales para el ingreso al sistema funcional regulado por esta carrera.

El artículo 61 de la Ley 9 de 1994, contiene el procedimiento ordinario y el artículo 67, establece el procedimiento especial de ingreso para la incorporación excepcional de los servidores públicos en funciones al régimen, al tiempo de entrar en vigencia el reglamento dictado en desarrollo de la Ley, que en efecto es el Decreto Ejecutivo 222, de 12 de septiembre de 1997 (G.O. No. 23,379, de 17 de septiembre de 1997). Sobre esta materia, regulación similar prevé el Decreto 222 de 1997, en el artículo 17.

Ambas normas (la Ley y el Decreto) se centran en identificar el procedimiento de ingreso especial, como un trámite excepcional aplicable a los servidores públicos en funciones que aspiren a ingresar a la carrera administrativa y por ende, adquirir el correspondiente status. Y el artículo de la Ley agrega que ¿El Reglamento regulará los mecanismos que le son propios para garantizar que el servidor público en funciones que demuestre poseer los requisitos mínimos del puesto, sea incorporado automáticamente a la carrera administrativa¿. (Destaca este Despacho).

De lo que se desprende lógicamente que mientras no se compruebe el cumplimiento de esos requisitos y se desarrolle y lleve a la práctica un proceso de fiscalización, de acopio de información y evaluación de quienes ejerciendo funciones públicas actualmente aspiren dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores o cualquier otro ente público destinado a ser parte del sistema de carrera, mediante el proceso excepcional previsto para estos casos, a esos candidatos le son aplicables las disposiciones estatutarias comunes o generales actualmente vigentes en sus respectivas instituciones.

Este razonamiento jurídico responde a un juicio elemental pero a la vez de aplicación ineludible, y es que dichas personas entre tanto no cumplan con todos los requisitos previos para ingresar a la carrera aunque sean servidores en funciones, no son servidores públicos de carrera administrativa. Dentro del proceso podemos decir que ellos están no en un limbo pero sí en un procedimiento de transición de un sistema tradicional mas o menos científico dependiendo de la institución que se trate, a un nivel organizacional donde el recurso humano debe ser escrupulosamente seleccionado para cumplir con los fines que le son propios a todo engranaje institucional dentro del que el ingreso y ascenso están signados por el mérito, la lealtad, eficiencia, honestidad y vocación para el servicio público. En procura de fines superiores, cual es la buena marcha de las administraciones públicas, cosa que redundará directamente en un mejor servicio público en cuanto a la calidad, desarrollo, coherencia, sostenimiento y continuidad de éste.

Aquí vale acotar que todo sistema de carrera, y por ende la carrera administrativa, no es un fin en sí mismo, sino un medio apetecible en pro de los nobles fines reseñados ut supra, para beneficio principalmente general (de la comunidad) e individual, ya que el servidor de carrera logra entre otras cosas, estabilidad, estímulos

positivos, remuneración acorde con sus responsabilidades y competencia para desempeñar las funciones inherentes al puesto público.

Esta deducción trae aparejado que una vez cumplido esa selección e incorporación subsiguiente, previa evaluación a través de mecanismos mesurables creados para tal efecto, es procedente la incorporación de los servidores públicos en funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores al sistema de carrera administrativa, con todos los derechos y deberes que esa legislación establece.

Mientras ello no ocurra, es aplicable transitoriamente a los servidores inmersos en ese proceso las normas propias del Ministerio en cuanto al mantenimiento de la disciplina, derechos y deberes, el Reglamento orgánico y, mutatis mutandi, los preceptos del Código Administrativo pertinentes.

Lo anterior, hasta este momento, podemos decir que es la regla general aplicable al Ministerio de Relaciones Exteriores, que está en la etapa de cambio de un sistema a otro; sin embargo, comúnmente toda regla de esta naturaleza tiene su excepción que consiste en que es posible aplicar a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y aquellas personas que se vayan incorporando a éste obviamente aunque no sean ninguno de ellos servidores de carrera administrativa, ciertas disposiciones contenidas en la Ley 9, de 20 de junio de 1994, y el Decreto Ejecutivo 222, de 12 de septiembre de 1997, reglamentario de la carrera administrativa.

¿Por qué es viable esta afirmación? Es la pregunta que inmediatamente surge: Porque la Ley 9 de 1994 en manera alguna sólo trata dentro de su normativa de los funcionarios de carrera administrativa, nada más alejado de la verdad. Esta Ley se encarga de desarrollar todo el Título XI de la Constitución Política de la República, genéricamente denominado ¿SERVIDORES PUBLICOS¿, que está dividido a su vez en cuatro capítulos: ¿Disposiciones Fundamentales¿, ¿Principios Básicos de la Administración de Personal¿, ¿Organización de la Administración de Personal¿ y ¿Disposiciones Generales¿.

Así lo expresa el artículo 1 de la Ley 9 y añade que ella ¿regula los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente los de carrera administrativa en sus relaciones con la administración pública¿¿, expresión conceptual que tanto literal como deductivamente arroja la conclusión que no sólo se refiere a los funcionarios de carrera administrativa o de alguna carrera exclusiva y excluyente, porque la definición de carrera administrativa contenida en el rico glosario de la Ley y su artículo 5 disponen que la legislación de carrera administrativa es fuente supletoria de Derecho para otras carreras públicas y leyes especiales.

Esta afirmación nos lleva a tener que identificar cuidadosamente qué disposiciones existen en la Ley 9 de 1994 y normas reglamentarias complementarias que pueden aplicarse a servidores públicos en general y por ende también a aquellos que en funciones en el Ministerio de Relaciones Exteriores están en pos de incorporarse a la carrera administrativa.

En el pasado hemos dicho que dentro de esos preceptos están los artículos 1, 135, 137 y 138 de la Ley 9 de 1994, normas que auscultadas serenamente nada tienen que ver en principio con un privilegio exclusivo o de aplicación preferente para cierto

tipo, categoría o grupo de servidores del Estado, sean éstos permanentes o temporales. También los artículos 150 al 156. Estas disposiciones tienen su concordancia en el Decreto Ejecutivo No. 222 de 1997, v.gr., artículos 11, 169 179 al 182 y 184.

Elas tienen como propósito regular los derechos, deberes obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos en general, indicar la sanción por faltas disciplinarias, el procedimiento a seguir en estos casos, en la búsqueda de dejar plasmadas reglas claras en cuanto a esos temas que importan a la Administración Pública y al recurso humano a ella adscrito.

Lo anterior se da en función de que la incorporación al régimen de carrera no opera *ipso facto* o de pleno derecho, sino que, por el contrario, debe seguirse un procedimiento sujeto a ajuste y ponderación, en miras a lograr no únicamente la vigencia formal de la Ley 9 de 1994, su Reglamento y disposiciones complementarias, sino la ejecución, eficacia o cumplimiento de la misma en lo posible dentro del cronograma establecido en las disposiciones finales de dicha excerta.

Ciertamente que el período de transición propiciado por la Resolución de Gabinete 130, de 10 de octubre de 1997, exige la aplicación de normas que hagan viable el cambio, por ello las señaladas deben tener cumplimiento preferente, ya que dicen relación con ese objetivo en función de ésta última razón; pero, primordialmente, porque, salvo mejor criterio, éstas no son de aplicación exclusiva para servidores de carrera.

En espera de haber absuelto adecuadamente su interesante pregunta, queda de usted con la muestra de nuestra más alta consideración y aprecio,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/jes/cch.

¿1999: Año de la Reversión al Canal a Panamá¿