



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de octubre de 2024
Nota C-225-24

Honorable Señora
Krishna Camarena Surgeon
Director General de la
Secretaría Nacional de Políticas y
Desarrollo para los Afropanameños (SENADAP)
Ciudad

Ref.: Ejecución de acciones de movilidad laboral, de funcionarios de la Secretaría Nacional de Políticas y Desarrollo para los Afropanameños (SENADAP), sin su consentimiento y aprobación previa.

Señora Directora General:

Atendiendo la atribución consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Carta Magna, y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", se da respuesta a su Nota SENADAP-N-097-24 de 1 de octubre de 2024, mediante la cual eleva consulta en los siguientes términos:

"... elevamos ante el despacho a su digno cargo, consulta, sobre la viabilidad que el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), pueda ejecutar acciones de movilidad laboral, de funcionarios de la Secretaría Nacional de Políticas y Desarrollo para los Afropanameños (SENADAP), sin nuestro consentimiento y aprobación previa."

Esta Procuraduría, basada en el estudio y análisis pormenorizado, en cuanto al tema objeto de su consulta, considera que, para la ejecución de acciones de movilidad laboral, de funcionarios de la Secretaría Nacional de Políticas y Desarrollo para los Afropanameños (SENADAP), es necesario contar con el consentimiento del servidor público y la aprobación previa del jefe inmediato, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994 (Carrera Administrativa) y los artículos 4, 20 y 21 de la Ley No.379 de 2023.

Es importante en primera instancia indicar, que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio legal concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

I. Del principio de legalidad.

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, concordante con el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento

Administrativo General, que a la letra enuncian:

"Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas."

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. ..."

Conforme este principio de derecho público, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita¹.

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que *"el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración."* (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, manifestó lo siguiente:

"Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados."

Se desprende así, con meridiana claridad, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

¹ "... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados". Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

II. De la Ley de Carrera Administrativa.

El Texto Único² de la Ley No.9 de 1994³, constituye la norma común (*lex generalis*) de los servidores públicos, en lo concerniente a los derechos y deberes, y de conformidad con su artículo 5, ibídem, interviene en forma supletoria "en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales".

En el numeral 11 del artículo 2 ibídem, define a la autoridad nominadora, como "aquella que tiene entre sus facultades la de formalizar los nombramientos de servidores públicos, de acuerdo con esta Ley", mientras en el artículo 53 ídem, especifica que "será siempre la máxima autoridad de la institución estatal correspondiente".

Respecto a las oficinas de recursos humanos, el artículo 27 del mismo texto normativo, les reconoce las funciones de desarrollar y tramitar las acciones del personal de su competencia y llevar los controles, registros y estadísticas del personal de la entidad.

En torno a la acción de personal de traslado, el artículo 2.55 ibídem la describe como "reubicación de un servidor público permanente con estatus de carrera a otro puesto del mismo nivel, jerarquía y condiciones económicas, en la misma institución o en otra incorporada a la Carrera Administrativa", y el artículo 81 aclara que no puede efectuarse por motivos disciplinarios.

En este orden de ideas, el artículo 82 dispone lo siguiente:

"Artículo 82. Para el traslado de un servidor público deben darse las siguientes condiciones:

1. Que **haya una necesidad debidamente comprobada en el servicio.**
2. Que exista la vacante y partida presupuestaria correspondiente.
3. Que el **servidor público acepte el traslado.**
4. Que **exista la aprobación previa del jefe inmediato y del jefe de la oficina donde se trasladará.**
5. Que no represente ninguna erogación adicional a la institución ni disminución de la eficacia de la actividad o servicio que prestaba."

(Lo resaltado es del Despacho)

En la excerta previa, se especifican los requisitos a cumplir para la realización de un traslado, tales como la necesidad del servicio, la aceptación por parte del servidor público, y la aprobación del superior inmediato en la oficina transmitente y en la receptora, entre otros. De no observarse los mismos, a juicio de este Despacho, la acción de personal podría contravenir las políticas de recursos humanos amparadas en la Ley de Carrera Administrativa, en especial en cuanto a la protección del servidor público que no ha aceptado el traslado.

III. De la Secretaría Nacional de Políticas y Desarrollo para los Afropanameños.

Ahora bien, la Ley No.379 de 2023⁴, crea la Secretaría Nacional de Políticas y Desarrollo para los

² Publicado en la Gaceta Oficial No.28729 de 11 de marzo de 2019.

³ Ley No.9 de 20 de junio de 1994, "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa". Publicada en la Gaceta Oficial No.22562 de 21 de junio de 1994.

⁴ Ley No.379 de 26 de mayo de 2023, "Que crea la Secretaría Nacional de Políticas y Desarrollo para los Afropanameños". Publicada en la Gaceta Oficial No.29791-B de 29 de mayo de 2023.

Afropanameños, como "entidad autónoma del Estado, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, para dirigir y ejecutar la política de inclusión social de las personas afropanameñas en el territorio nacional" (artículo 1), estableciendo que "estará representada ante el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Desarrollo Social" (artículo 2).

En los artículos 4 y 5 de la Ley No.379 en comento, se dispone que la Secretaría Nacional de Políticas y Desarrollo para los Afropanameños estará conformada por:

1. Una Junta Directiva, presidida por el ministro de Desarrollo Social;
2. Un Director General, y un Subdirector, quien ejercerá la representación legal de la Secretaría Nacional de Políticas y Desarrollo para los Afropanameños (Cfr. numeral 1 del artículo 11 ídem) y participará de la Junta Directiva en calidad de Secretario, con derecho a voz; y,
3. Las unidades administrativas (direcciones, departamentos y secciones) que se requieran para el funcionamiento. Las unidades operativas serán creadas y desarrolladas por la Junta Directiva, mediante reglamento.

Respecto a lo relativo al Director y Subdirector General, está primordialmente regulado en los artículos 9 al 13 ídem, destacando para efectos de esta consulta, la atribución de "nombrar, promover, sancionar y remover el recurso humano bajo su mando", contenida en el numeral 8 del artículo 11 ídem; con esta función, el Director General quedaría instalado como la Autoridad nominadora, para aquellos funcionarios que hayan sido traspasados a la nueva estructura de la Secretaría Nacional de Políticas y Desarrollo para los Afropanameños, luego de la transición dictada en los artículos 20 y 21 de la referida Ley, que se transcriben a continuación:

"Artículo 20. La actual estructura administrativa de la Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños se mantendrá vigente con todas sus funciones, facultades y prerrogativas hasta que se organice y desarrolle la nueva estructura administrativa de la Secretaría Nacional de Políticas y Desarrollo para los Afropanameños.

El periodo organizacional para la transición de la estructura administrativa de la Secretaría Nacional de Políticas y Desarrollo para los Afropanameños no podrá ser mayor del término de seis meses, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley." (Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 21. Los servidores públicos que a la fecha de la entrada en vigencia de la presente Ley estén laborando por nombramiento o por asignación de funciones en la Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños serán traspasados con los mismos derechos dentro de la estructura presupuestaria y administrativa de la Secretaría Nacional de Políticas y Desarrollo para los Afropanameños, como entidad autónoma del Estado, de conformidad con lo establecido en la Ley 9 de 1994 y sus modificaciones. ..." (Lo resaltado es del Despacho)

El artículo 20 *ut supra*, organiza un periodo de transición, entre la Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños⁵ (adscrita al Ministerio de Desarrollo Social) y la emergente Secretaría Nacional de Políticas y Desarrollo para los Afropanameños (autónoma, no adscrita). Para ello decreta la supervivencia de la estructura administrativa perteneciente a la oficina precursora, hasta que la Junta Directiva apruebe la

⁵ La Ley No.64 de 6 de diciembre de 2016, "Que crea la Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños", publicada en la Gaceta Oficial No.28172-A de 6 de diciembre de 2016, fue derogada por la Ley No.379 de 26 de mayo de 2023.

organización y conformación de la nueva estructura administrativa de la entidad autónoma, en concordancia con el artículo 4 ibídem, para lo cual fija un plazo no mayor a seis (6) meses, contado a partir de la entrada en vigencia de la Ley No.379 de 2023, ocurrida el día 30 de mayo de 2023.

En cuanto al artículo 21 ibídem, alusivo a los servidores públicos nombrados o con funciones asignadas en la Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños, a la fecha de entrada en vigencia de la ley en análisis, ordena el traspaso, con los mismos derechos, de tales funcionarios a la estructura presupuestaria y administrativa de la recién creada Secretaria Nacional de Políticas y Desarrollo para los Afropanameños, es decir aquella que ha sido organizada y conformada por su Junta Directiva.

Leído y analizado el tema objeto de la presente consulta, este Despacho considera que, para la ejecución de acciones de movilidad laboral, de funcionarios de la Secretaría Nacional de Políticas y Desarrollo para los Afropanameños (SENADAP), es necesario contar con el consentimiento del servidor público y la aprobación previa del jefe inmediato, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994 (Carrera Administrativa) y los artículos 4, 20 y 21 de la Ley No.379 de 2023.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/drc
C-211-24