

Panamá, 13 de diciembre de 1999.

Profesor

**Anel A. Adames Palma**

Director General del Instituto

para la Formación y Aprovechamiento  
de Recursos Humanos. (IFARHU)

E. S. D

Señor Director:

Damos respuesta a la Consulta que se sirvió formularnos a través de Nota D.G. 110-99-870, fechada 11 de noviembre de 1999, referente al alcance jurídico del artículo 233 del Reglamento Orgánico de la Asamblea Legislativa, el cual reconoce a los suplentes de Legislador la estabilidad laboral, ya que prohíbe la destitución, traslado o desmejoramiento salarial, de aquellos sujetos que siendo funcionarios públicos, llegue a obtener la condición de Legislador suplente.

Por su orden, paso a describir las interrogantes planteadas en su Exhorto.

“1. ¿Qué funcionarios o posiciones en el ámbito estatal, son consideradas como de libre nombramiento y remoción?

2. ¿Cuáles posiciones dentro del engranaje gubernamental, entiéndanse Ministerios, Entidades Autónomas y Semi Autónomas, Corporaciones Mixtas y Municipios, gozan de la condición de puestos políticos o de confianza?

3. ¿Lo normado por el artículo 233 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, en cuanto a la garantía laboral de los funcionarios públicos, que son electos Legisladores suplentes, abarca a los funcionarios que se desempeñan en funciones de mando y jurisdicción o de confianza, tales como Directores y Sub Directores Nacionales, Secretarios Generales, Directores y subdirectores Provinciales?

4. ¿Cuándo un funcionario es removido o trasladado de una posición que goza de gastos de representación a otra que no los mantiene, dicho funcionario puede seguir cobrando dichos gastos, conforme a lo establecido en el artículo 233 In Comento o, simplemente se hace la separación jurídica de la figura posición VS la persona natural?”

Antes de proceder a dar contestación a su Consulta, es menester recordarle que de conformidad con el artículo 346, numeral 6, del Código Judicial; ***“Toda consulta formulada a los agentes del Ministerio Público deberá estar acompañada del criterio legal expresado por el Departamento o Asesor Jurídico sobre el punto en consulta..”*** Hemos observado que su solicitud de asesoramiento carece del requisito aludido, no obstante por la importancia de la materia a tratar haremos una excepción, mas esperamos que en el futuro próximo se adjunte la opinión jurídica del Asesor legal a la Consulta que tenga a bien formularnos.

Inicio el examen de su solicitud, en un primer momento, transcribiendo las normas Constitucionales y Legales, que guardan relación con las Carreras Especiales y los servidores públicos que no forman parte de las carreras públicas; y posteriormente definiremos, el concepto de servidores públicos que no son de carrera, no obstante, nos permitiremos responder algunas preguntas en su conjunto por encontrarse relacionadas.

La Constitución Política, en su artículo 300 y 302, dispone lo atinente a las Carreras Especiales y los servidores públicos que no forman parte de las Carreras Públicas. Veamos:

**“Artículo 300.** Carreras en los servicios públicos.

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. La 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.** Funcionarios excluidos de las carreras públicas.  
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 o Semiautónomas, los servidores públicos nombrados por tiempo determinado o por períodos fijos establecidos por la Ley o los que sirvan cargos 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, internos 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.”

Del texto reproducido podemos extraer que dentro de los servidores públicos que no forman parte de las carreras públicas, entre otros, están los empleados de confianza tales como: Directores, Subdirectores Generales y demás servidores públicos nombrados por tiempo determinado o períodos fijos como son los nombrados por contratos; además del personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores que no forman parte de ninguna carrera. Sin embargo, la norma constitucional hace una excepción de aquellos funcionarios públicos con mando y jurisdicción que estén en una carrera pública.

La Ley N<sup>o</sup>. 9 de 20 de junio de 1994 “*por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa*” en su artículo 2, define el grado o nivel jerárquico y el nivel funcional en que estos funcionarios públicos se encuentran.

“Nivel Jerárquico: Grado de autoridad con el que se delimita la responsabilidad de cada servidor público inmediato y su autoridad, con relación a los subalternos:

1. Nivel político y directivo general
2. Jefaturas de direcciones nacionales
3. Jefaturas de direcciones regionales
4. Jefaturas de departamento
5. Jefaturas de sección o supervisión
6. Nivel de ejecución.

Nivel funcional: Cada una de las etapas de un proceso productivo o administrativo diferenciadas por el contenido de las funciones especializadas que le son propias.

1. Nivel político y directivo general
2. Nivel coordinador
3. Nivel asesor
4. 4. Nivel fiscalizador
5. Nivel auxiliar de apoyo
6. Nivel técnico
7. Nivel operativo
8. Nivel ejecutor.”

Por otra parte, el artículo bajo análisis, define a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción: Como aquéllos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan.

Como podemos observar, los servidores públicos de libre nombramiento y remoción integran la órbita administrativa de la provisión discrecional, o sea aquellos en que el nominador puede escoger libremente el designado con la condición de que reúna los requisitos establecidos en la Carta Fundamental y las Leyes; en contraposición a los empleados de carrera, cuya provisión está reglada en un procedimiento de selección por concurso o méritos.

Es importante recalcar que la Ley de Carrera Administrativa no es la única fuente jurídica que permite a los funcionarios públicos acceder a una estabilidad laboral, la misma Constitución ha señalado otras carreras especiales, como la de docencia, judicial, y otra reguladas por leyes especiales en la que se puede acceder a esta estabilidad.

Esto es así porque la Ley en su fundamento y origen se encarga de desarrollar todo el Título XI de la Constitución Política que trata genéricamente de **“LOS SERVIDORES PÚBLICOS”**, que comprende cuatro capítulos, a saber: Disposiciones Fundamentales, Principios Básicos de la Administración de personal, Organización de la Administración de Personal y Disposiciones Generales, respectivamente.

Lo antedicho tiene importancia capital, porque de ninguna manera podemos afirmar que la Ley 9 de 1994 y el Título XI de la Carta Política se refieren exclusivamente a los servidores públicos de carrera administrativa, también estos estatutos contienen preceptos generales aplicables a servidores que no pertenecen a ninguna carrera pública, lo propio hace el Decreto Reglamentario N°222, de 12 de septiembre de 1997.

No obstante, no hay que perder de vista que la razón principal en la génesis de la Ley 9 de 1994, es regular el ingreso y ascenso del recurso humano al servicio del Estado a un sistema de carrera. Con pretensiones muy abarcadoras de acuerdo al Título I sobre **“Disposiciones Generales”**, al definir en el artículo 2, la terminología de Carrera

Administrativa, ya que lo hace previniendo que “La Legislación de carrera administrativa es fuente supletoria de derecho para las demás carreras públicas y leyes especiales”, y el artículo 5, hace lo propio reiterando que “la carrera administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y será fuente supletoria de derecho para aquellos servidores públicos que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas, o por leyes especiales.”

En cuanto a los Gastos de Representación, estos son remuneraciones adicionales al sueldo fijo que perciben determinados funcionarios por motivos, del cargo que desempeñan. Se establece de acuerdo con la disposición legal que señala los funcionarios que tienen derecho a percibir esta remuneración y su correspondiente monto.

En reiteradas ocasiones, esta Procuraduría ha explicado el término de Gastos de Representación atendiendo para ello a la doctrina más autorizada, la jurisprudencia y la Legislación aplicable, sosteniendo que los Gastos de Representación son sumas complementarias al salario asignadas por Ley a ciertos funcionarios por razón del cargo que desempeñan y esto con fundamento en el artículo 176 de la Ley N°98 de 21 de diciembre de 1998 *“por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 1999”* que se transcribe sobre qué funcionarios devengarán estos emolumentos.

**“Artículo 176. GASTOS DE REPRESENTACIÓN.** Sólo tendrán derecho a gastos de representación los funcionarios que ocupen como titulares los cargos de: Presidente de la República; Vicepresidentes de la República; Ministros y Viceministros de Estado; Secretarios Generales; Legisladores, Secretario y Subsecretario General de la Asamblea Legislativa; Director y Subdirector Nacional de Asesoría Legal Parlamentaria y Director Nacional de Asesoría; Rector y Vicerrectores de las Universidades Oficiales; Procurador General de la Nación; Procurador de la Administración; Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; Magistrados de los Tribunales Superiores y del Tribunal Electoral; Defensor del Pueblo; Contralor y Subcontralor General de la República; Gobernadores; Directores y Subdirectores Generales de las Instituciones del Sector Descentralizado; Director y Subdirector General de la Policía Nacional; Director y Subdirector General de la Policía Técnica Judicial; Director y Subdirector General del Servicio Aéreo Nacional; Director y Subdirector General del Servicio Marítimo Nacional; Director y Subdirector General del Tránsito; Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad; Director y Subdirector de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República; Jefes de Misiones Diplomáticas, Presidente, Secretario y Tesorero de los Consejos Provinciales de Coordinación; Directores Regionales y Provinciales y Directores y Subdirectores

Nacionales; Comisionados y Subcomisionados, Mayores y Capitanes de la Fuerza Pública; de la Policía Técnica Judicial; del Servicio Aéreo Nacional; y del Servicio de Protección Institucional de la Presidencia de la República y aquellos cargos que por Ley tengan derecho, siempre que en el Presupuesto se provea la correspondiente asignación. **Los gastos de representación se pagarán a los funcionarios mientras ejerzan sus respectivos cargos.** (Resaltado Nuestro).

Durante la vigencia de la presente Ley no podrán incrementarse los gastos de representación, respecto a la asignación original para el cargo ni crearse para cargos que no estén expresamente citados en el párrafo anterior." (Cf. Gaceta Oficial N°. 23,698 de 23 de diciembre de 1998)

En estos términos, espero haber contestado su interesante Consulta, me suscribo del señor Director, con la seguridad de mi respeto y consideración atentamente.

Original }  
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.