

Carrera administrativa y profesionalización de la función pública panameña¹

Javier Ernesto Sheffer Tuñón

SUMARIO:

I. Ideas fundamentales. **II.** Entes públicos encargados de la capacitación de los funcionarios. 1. Ministerio de Economía y Finanzas. 2. Dirección General de Carrera Administrativa. 3. Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU). 4. Procuraduría de la Administración. 5. Ministerio de Educación. **III.** Factores que afectan la profesionalización estatal. 1. Carencia de incentivos al funcionario. 2. Inexistencia de una Ley general de sueldos. 3. Ausencia de un verdadero interés y voluntad de implementar la Carrera administrativa. 3.1. La precaria estabilidad del servidor público panameño. 3.2. Un poco de deplorable historia recurrente que ha tornado en mito la Carrera administrativa. 4. Ausencia de una Ley de Organización administrativa. 5. Incumplimiento de los Códigos de Ética. **IV.** Conclusión.

I. Ideas fundamentales

La buena marcha de la función pública ligada a la profesionalización de los operarios de esa Administración, sujetos a un régimen de carrera administrativa eficiente, y el cumplimiento debido del procedimiento administrativo, tienen como condición y presupuesto necesario dicha profesionalización.

La señalada profesionalización está vinculada a la *aspiración* de una sincera y decidida aplicación de la carrera administrativa, sistema que abarca al grueso de la planta laboral del sector público, y que aunque aprobado mediante la Ley 9 de 1994, hasta ahora no se perciben los frutos en la actividad administrativa, que un sistema como el indicado debe generar.

Una adecuada aplicación de la carrera administrativa, llamada servicio civil en otros ordenamientos, que atañe en muchos países al

¹ Contiene gran parte de la ponencia expuesta en el Seminario sobre profesionalización de la función pública, celebrado el 27, 28 de febrero y 1 de marzo de 2002, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, bajo el título: “Profesionalización de la función pública en el marco de un régimen de carrera administrativa y el cumplimiento del procedimiento administrativo en Panamá”. El expositor es abogado en ejercicio, profesor de Derecho Procesal Administrativo en la Universidad del Istmo (Panamá) y miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.

grueso de servidores públicos, y un debido cumplimiento del procedimiento administrativo en el aparato burocrático, y en aquellos entes oficiales de los otros dos Órganos del Estado, son elementos eficaces que contribuyen a la excelencia de la función estatal.

El artículo 301 de la Constitución de la República liga el concepto de Servicio Civil a la prestación de servicios temporales a la comunidad, que han de proveer los estudiantes y egresados de instituciones educativas, antes de ejercer libremente su profesión u oficio; estableciendo una reserva legal para la reglamentación de esta materia.

En Panamá son varias las entidades oficiales encargadas de propiciar, organizar y realizar tareas de instrucción a los servidores públicos. Dichas tareas y programas de capacitación son desarrolladas, generalmente, de modo muy individualizado por los referidos organismos.

La confluencia de atribuciones sobre este rubro en mayor o menor grado, ocasiona un producto o resultado no lo enteramente satisfactorio y eficaz para la gestión pública que se espera, porque se llevan a efecto de modo no coordinado y sin la pertinencia que la función pública exige, aunque la Ley mande lo contrario. Pertinencia que no es tomada en cuenta para el operador más simple o el más especializado o técnico que la prestación de servicios públicos requiere, o para el sistema de la Administración Pública en su conjunto.

II. Entes públicos encargados de la capacitación de los funcionarios

1. Ministerio de Economía y Finanzas

Esta institución del gobierno central es producto de la fusión a finales de la década los noventa del siglo pasado, del Ministerio de Hacienda y Tesoro y el Ministerio de Planificación y Política Económica, consagrada en la Ley 97, de 21 de diciembre de 1998. Tiene a su cargo, entre otras funciones, "...la modernización del Estado".²

La competencia sobre la capacitación del funcionario puede decirse que está afincada esencialmente en este Ministerio, Dirección de Desarrollo Institucional, que actúa por medio del Departamento de Recursos Humanos y el Centro de Perfeccionamiento del Recurso Humano en el Sector Público

² Cf. G.O. No. 23,698, de 23 de diciembre de 1998, Art. 1.

(CEPRHUSEP). Esta última es la dependencia que *elabora y ejecuta los programas de capacitación para los servidores estatales*.³

La Ley 97 de 1998, lo faculta para establecer en *coordinación con las demás instituciones del Estado*, la política sobre la administración de los recursos humanos del sector público al servicio de éste, así como “programas de adiestramiento y capacitación para mejorar al servidor público” (Art. 2, literal D, numeral 5).⁴

Los programas de capacitación anual suelen incluir:

a. La *detección de las necesidades* en este rubro por sector (agropecuario; banca y finanzas; comercio, industria y turismo; transporte; educación; gobierno; salud; trabajo y vivienda).

b. Un programa de *capacitación sectorial por institución*, que obedece a las políticas de gobierno, se orienta en la modernización de la gestión pública y en los programas de globalización que determinan las acciones institucionales. Cada institución debe velar por que la capacitación esté vinculada a las metas y objetivos del sector público.

c. *Programas institucionales*. Son los ofrecidos a nivel interno por las respectivas dependencias oficiales con posibilidades de intercambio entre éstas. Es de señalar que para el 2001, sólo 18 instituciones enviaron al Ministerio de Economía y Finanzas su programa para ser publicado.

d. *Programa de oficina central y organismos internacionales*. El CEPRHUSEP invita a la comunidad del sector público a que participe de este programa de seminarios, charlas, talleres, etc.

e. *Programa de becas internacionales*. Como su nombre lo indica, consiste en becas al exterior ofrecidas por Organismos Internacionales. Se requiere postulación por parte de la respectiva entidad de aspirantes idóneos para que luego de su retorno a la institución sean agentes multiplicadores de los conocimientos adquiridos.

2. Dirección General de Carrera Administrativa

Adscrita al Ministerio de la Presidencia, es uno de los órganos superiores de gobierno de la Carrera Administrativa, instituida por la

³ Cf. Programa de Capacitación, Año 2001, MEF, CEPRHUSEP, SINACAP, Publicación oficial, 2001, p. 173.

⁴ Cf. Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, Publicación oficial, p. 4.

Constitución en el artículo 305, numeral 1, bajo el principio cardinal indicado por la propia Carta Magna, según el cual la Ley regulará las carreras públicas *de conformidad con las necesidades de la Administración*.

La Carrera Administrativa ha sido desarrollada por medio de la Ley 9, de 20 de junio de 1994 (reglamentada por el Decreto No. 222, de 9 de septiembre de 1997). La mencionada Dirección General tiene entre sus funciones (Art. 9, numeral 6): *dirigir los programas de evaluación de desempeño y productividad, la capacitación y desarrollo de recursos humanos*.

Sobre este punto se han identificado las necesidades de capacitación del Sector; se ha preparado una guía técnica de evaluación y seguimiento para el diagnóstico de necesidades de capacitación para puestos de carrera administrativa.

La Carrera administrativa comenzó a operar *formalmente* en octubre de 1996.⁵

Es la principal esfera de actividad funcional dentro de la que se ordena la administración de los recursos humanos del Estado panameño. El ámbito y ejecución de este sistema, con los incentivos y estabilidad garantizada, para atraer y retener el mejor recurso humano, debe producir un mejor servicio público e incrementar la eficiencia de la Administración Pública, ya que el nuevo rol del Estado exige normas altas de rendimiento en la Administración de Personal.⁶

Más adelante, en el desarrollo de estas ideas, me refiero a los factores que no coadyuvan al cumplimiento del ideal y propósitos descritos, toda vez que el régimen de carrera no es lo operativo que debiera ser, pese a la vigencia mas no eficacia de su Ley reguladora.

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

Entidad autónoma y descentralizada creada por Ley 1, de 11 de enero de 1965 (modificada por la 45 de 1978), cuyo papel fundamental es la de ser fuente de financiamiento a través de programas de becas o auxilios económicos para estudios en el país o en el extranjero. Esta dependencia canaliza una gran cantidad de becas ofrecidas por gobiernos extranjeros u

⁵ Informe de Gestión, Op. Cit., p. 1.

⁶ Ibídem, p. 8.

organismos internacionales, cuyos aspirantes (beneficiarios) pueden ser particulares o servidores estatales.⁷

También otorga préstamos reembolsables a intereses blandos para el perfeccionamiento profesional.

Bajo su dirección está el denominado “Programa Especial para el Perfeccionamiento Profesional de los Servidores Públicos”, creado mediante Ley 31, de 2 de septiembre de 1977, con la finalidad de elevar el nivel de conocimientos científicos y técnicos de los servidores públicos en las áreas prioritarias que demanda el desarrollo del país.⁸

Éste es un programa exclusivo para servidores públicos con un mínimo de dos (2) años de prestar servicios en la Administración Pública. Una Comisión Intergubernamental es la encargada de velar por que los aspirantes cumplan los requisitos para ser beneficiarios de licencia con sueldo hasta por tres (3) años para su perfeccionamiento profesional en el extranjero, por lo que puede recomendar o negar la concesión de la licencia.⁹

La citada Ley especial ordena que los Ministerios y demás dependencias oficiales, remitan, periódicamente, a la Comisión, una lista de las carreras de postgrado o especialización que demanda el mejoramiento institucional o el desarrollo nacional.

4. Procuraduría de la Administración

Como institución adscrita al Ministerio Público (Art. 219 CN), funge principalmente como asesora legal de los funcionarios administrativos, participa en los asuntos de constitucionalidad ventilados ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia y los negocios del control de la legalidad, mediante la jurisdicción contencioso administrativa, ya en interés del acto acusado, ya en defensa de la legalidad.

La atribución en materia de capacitación le ha sido asignada en la Ley 38 de 2000, Libro Primero, que dicta el Estatuto Orgánico de la Institución, artículos 6, numeral 5; 7 y 8, en virtud de los cuales organiza y ejecuta programas variados de capacitación a ciertos estamentos de la función

⁷ La Ley orgánica de esta entidad oficial fue publicada en la G.O. No. 15,285, de 12 de enero de 1965. Los artículos 23, 24 y 25 abordan la atención especial e inmediata que debe proveer el Instituto, al servidor público que solicite un préstamo o beca, para estudios en el país o en el extranjero, justificado en las necesidades del servicio.

⁸ La citada Ley fue reformada en su artículo 14 por la Ley 20, de 30 de diciembre de 1985.

⁹ Cf. G.O. No. 18,419, de 14 de septiembre de 1977, específicamente, los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 13.

pública, como son los Departamentos de Asesoría Jurídica y al gobierno local.

Tales programas bajo la gestión de Alma Montenegro de Fletcher, incluía actividades de prevención y desarrollo de procedimientos para el mejoramiento de la calidad de la gestión pública.¹⁰

Vale decir que en esta faena, los Gobiernos Locales recibieron una gran atención por parte de la Procuraduría, mediante seminarios y cursos periódicos e intensos de capacitación en miras a organizar y fortalecer la gestión municipal.

La institución no dejó de lado a la ciudadanía en general, informándole con lenguaje común, de sus derechos y obligaciones, a través de varios mecanismos de entre los que destacaron el sistema de circulares, boletines informativos y un espacio en la prensa escrita, que tuvo varios años de fructífera edición continua todos los sábados.

Dentro del contexto planteado, no es extraño ubicar la enseñanza y práctica de las cuestiones relacionadas al Derecho Administrativo. Coincidió con que en esta tarea “nos entusiasmos con principios magníficos de individuo, derechos subjetivos, legalidad, defensa del administrado, debido proceso. Y con todas esas realidades técnico-jurídicas nos imbuimos de que lograremos la justicia, equilibrio entre Estado e individuo, autoridad y derechos subjetivos. Si bien la lucha es cruenta, estamos convencidos de que algo se está logrando, mucho ha mejorado y puede mejorar mucho más. Para ello será suficiente que tanto los que defienden a los administrados como los que defienden al fisco se ilustren y se compenetren de esas ideas de equilibrio y respeto recíproco”.¹¹

La noble esperanza del autor Rodolfo Espinoza Gaviña, expuesta a principios de la década del “70”, del siglo pasado, tiene un radio de acción mucho más abarcador; nos pone de manifiesto que su logro no será posible, sino con un esfuerzo adicional al hecho hasta ahora; con entera disposición al cambio y dosis cada vez más elevadas de educación verdaderamente formativa y por ello de gran calidad, bebida desde los primeros años de la vida de cada individuo de esta sociedad.

¹⁰ Un compendio de labor de desarrollo institucional y proyección social de la entidad, puede consultarse en la obra de la exprocuradora de la Administración, denominada Instituciones Institucionales Exitosas: El caso de la Procuraduría de la Administración de Panamá, Editorial Iuris, Panamá, 2001. Este ensayo es un resumen de las tareas de cambio que emprendió dicha institución con una mística particular, digna de emular, que marcó una impronta en la función pública nacional.

¹¹ Cf. **GAVIÑA ESPINOSA**, Rodolfo. Procedimiento administrativo aduanero (legislación, doctrina, jurisprudencia), Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1974, p. 37.

La profesionalización de la función pública tiene como materia prima ese ser humano que debe enriquecerse desde los hogares en las primeras etapas de su formación. Lo que sugiere la idea de un ciclo en que el desarrollo del mismo y su sostenibilidad esté garantizado por la adecuada conservación y preparación de la materia prima.

5. Ministerio de Educación

Es el ente rector del sistema educativo nacional. Mediante la educación no formal, esta dependencia oficial ha reglamentado los cursos de formación y/o capacitación laboral y profesional, dentro de la estructura académica del sistema educativo panameño, con el objetivo o filosofía de educar “para el trabajo”, utilizando las nuevas tecnologías.

Este Programa tiene como usuarios tanto a funcionarios que laboran en las empresas públicas, trabajadores de las empresas privadas y particulares independientes, para su perfeccionamiento profesional y adiestramiento básico en tareas específicas propias de un oficio o área de trabajo. Puede ser impartido tanto por entes públicos como privados pero supervizados por el Ministerio por medio de la Dirección Nacional de Jóvenes y Adultos.

Indudablemente que esta lista de dependencias oficiales que desarrollan y a la vez propician programas específicos de capacitación, es larga, podría mencionarse, además, el Ministerio de Salud.¹²

Habría que incluir a las Universidades tanto públicas como privadas. En este punto es evidente que la educación superior debe estar acorde en sus currícula y planes de estudio con las necesidades del mercado laboral, pero sobre todo actualizado en lo que se refiere a la educación pertinente al desarrollo del país.

Mucho es el déficit presupuestario que padece este sector pese a tener considerables asignaciones en el presupuesto general del Estado.

La educación integral formativa no es posible producirla en la escasez. El salto de país en vías de desarrollo a uno de primer orden

¹² Decreto Ejecutivo No. 234, de 21 de noviembre de 1996. G.O. No. 23,176, de 3 de diciembre de 1996. Con fundamento en el estatuto orgánico de esta cartera se ha reglamentado el diseño de cursos para la actualización, capacitación y perfeccionamiento profesional, en pro del mejoramiento de la calidad de los servicios de salud. Dichos cursos son impartidos tanto al personal administrativo como al técnico. Las instituciones estatales, privadas, cívicas, gremiales y religiosas que hagan este tipo de actividades para el personal del ramo de la salud, están obligadas a responder al diagnóstico, planificación, objetivos y políticas de la institución.

necesariamente pasa por un aumento en todos los niveles de la calidad de aquélla, apoyada financieramente y de manera acorde con el objetivo de desarrollo. La producción de tecnologías no puede permanecer como una consagración lírica existente sólo en los libros, esa tecnología y ciencia debe, una vez producida, contribuir cada vez en mayor medida a lograr un posicionamiento en el plano regional y mundial; generar lazos más fraternos entre los latino-americanos a quienes nos une iguales orígenes históricos y todo indica que un futuro no tan disímil, por qué no en búsqueda de la unidad en una gran Nación, tal cual el ideal de Bolívar.

III. Factores que afectan la profesionalización estatal

1. Carencia de incentivos al funcionario

Un plan adecuado de incentivos a los servidores del Estado es un factor que no debe faltar como herramienta de trabajo. Este factor es una herramienta de trabajo, ya que si se crea y aplica, ello se traduciría en el rendimiento inspirado de quien con conciencia y apego a la reciprocidad y honra de sus compromisos y responsabilidades, dará como respuesta natural, dentro de sus capacidades, la productividad que la función pública espera de él.

Sin un plan apropiado de incentivos es poco lo que se podrá obtener como rendimiento de los servidores del Estado, porque la falta de incentivo o motivación es como decir que desestimula el interés. El ser humano, además de racional, es interesado por naturaleza. Decir lo contrario es desconocer la conformación en algún grado instintiva del género humano, que impulsa su actuar y lo eleva, incluso, hacia objetivos superiores.

No existe en el sector público un plan sistemático de incentivos o motivación para el servidor del Estado, que tome elementos objetivos como el mérito, antigüedad (experiencia), evaluación del desempeño, iniciativa, entre otros componentes, para premiar su labor.

Excepcionalmente, instituciones como: Caja de Ahorros, Banco Nacional de Panamá, Autoridad del Canal de Panamá, poseen y aplican sistemas de evaluación del desempeño. Las otras empresas públicas INTEL, dedicada a las telecomunicaciones, y el IRHE, a la generación y distribución de energía eléctrica, antes de ser privatizadas, aplicaban a su personal tales métodos de evaluación.

A lo anterior se agrega que no existe una escala salarial justa y equitativa.

2. Inexistencia de una Ley general de sueldos

Durante los días que transcurren y desde hace un considerable tiempo, se viene señalando que los sueldos de la mayoría de los funcionarios que sirven al Estado son irrisorios y en muchos de los casos no logran cubrir la “Canasta Básica Familiar”, es decir, que lo que se recibe como sueldo no alcanza siquiera para comprar los alimentos elementales de subsistencia, qué no decir para vestirse, obtener una vivienda digna y pagar deudas adquiridas.

Se incumple así el precepto superior que prevé el pago de “una retribución justa” al funcionario por la prestación de sus servicios.¹³

Una Ley General de Sueldos que consulte el real aumento del costo de vida, se impone, y ello está contemplado en la Ley de Carrera Administrativa, que data de junio de 1994, y todavía no se ha aprobado aquélla. Es más, ésta es una exigencia complementaria de la Ley de Carrera, para poner a caminar mejor dicho sistema en la Administración Pública.¹⁴

En 1962 se dictó el Decreto Ley 7, modificado después por el Decreto de Gabinete 137 de 1969, que dejó sin efecto la Ley 4 de 1961 de Carrera Administrativa, para establecer el “sistema técnico de Clasificación y Retribución de Puestos y la Escala General de Sueldos para la Administración Pública”, cuyo objeto era uniformar la nomenclatura de los puestos, tramitar y resolver los ingresos, ascensos, traslados, permutas, aumentos de sueldos y otros movimientos de personal, y el artículo 10 de dicho decreto con valor de Ley radicó en el Órgano Ejecutivo la competencia para aprobar el Manual de Clasificación de Puestos, lo que debía hacerse mediante el reglamento que el mismo contemplaba.¹⁵

Destaco este elemento histórico para decir que aún está en estudio por las autoridades el manual de clasificación de puestos y funciones para

¹³ Los ajustes del salario en el sector privado y del sueldo en el sector público, si bien se han hecho con alguna regularidad, en los últimos dos períodos presidenciales, vienen acompañados de la especulación del sector comercial, que observa la oportunidad de incurrir en prácticas especuladoras debido al aumento injustificado de algunos productos y servicios, lo que encarece el consumo a la mayoría de los trabajadores públicos y privados. Cosa que hasta ahora ninguna Administración ha encarado con la objetividad y voluntad debida, más allá de la simple demagogia, basándose en las normas vigentes de liberalización de la economía; esto supone que no han dispuesto, por lo menos de manera provisional, congelamientos de algunos precios de la canasta básica familiar.

¹⁴ Cf. Art. 198, inciso 5, de la Ley 9, de 20 de junio de 1994.

¹⁵ Cf. Consulta absuelta por la Procuraduría de la Administración, mediante Nota No.C-14, de 15 de enero de 1996, al entonces Director del Instituto Panameño de Rehabilitación Especial (IPHE), p. 7.

el grueso de la Administración Pública, así como antes se dijo, la necesitada Ley General de Sueldos.

Estimo que éste es un claro atentado al principio de bienestar general que la Administración Pública tiene encomendado, a la legalidad preludio de la seguridad jurídica, y es una afrenta por pretermisión de la norma constitucional que faculta al Órgano Legislativo a “Expedir la Ley general de sueldos propuesta por el Órgano Ejecutivo”. Ciertamente que tanto la omisión como la responsabilidad es de ambos poderes estatales.¹⁶

Debo aclarar que el incentivo no se reduce a lo estrictamente monetario o salarial, de allí que aun en el supuesto de que los funcionarios devenguen sueldos apropiados, no ha de abandonarse la política de promover estímulos de reconocimiento moral o simbólico que son gratificantes para el espíritu. El ser humano no es tan solo materia.

3. Ausencia de un verdadero interés y voluntad de implementar la Carrera administrativa

3.1. La precaria estabilidad del servidor público panameño

Cualquier sistema de carrera pública no es un fin en sí mismo, sino un medio para obtener otros fines que, por su relevancia y efectos, podemos catalogar como institucionales, al ser de utilidad pública. Para Rojas Arbeláez entre los derechos de los funcionarios:

“... hay uno que ocupa un primer lugar, y es el de *permanecer* en su cargo mientras conserve sus capacidades y observe buena conducta, y el de progresar dentro de su vinculación al servicio público; esa permanencia y progreso es lo que busca precisamente la llamada Carrera Administrativa, y esto no solo en interés de los ciudadanos sino en interés de la comunidad, porque si algo interesa a esta (sic) son los cuadros de funcionarios, o sea una burocracia diestra en el ejercicio de sus funciones”.¹⁷

Asimismo, agrega que:

“La carrera administrativa tiende a evitar que se produzcan prácticas, ante un cambio de gobierno, como la del despojo.

¹⁶ Cf. Artículo 159, numeral 2, de la Constitución Política de 1972, modificada.

¹⁷ **ROJAS ARBELÁEZ**, Gabriel. El espíritu del Derecho Administrativo, Editorial Temis, S.A., Bogotá, Colombia, 1985, pp. 89 y 90.

JOUVENEL en su libro ***El poder***, hablando precisamente de los traumatismos que suelen ocurrir en un cambio de gobierno cuando no hay carrera administrativa, anota: *Todo cambio de gobierno es, a su manera, una invasión bárbara en la que los recién llegados se pasean por las Cámaras de la Máquinas (oficinas) con sentimientos en los que se mezclan la curiosidad, el orgullo y la avidez*.¹⁸ (Destacado nuestro).

No constituye para nada un aliciente, la desvinculación de los funcionarios a raíz de un cambio de gobierno, si éstos están cumpliendo los preceptos constitucionales y legales que exige el cargo (competencia, lealtad, honestidad, desempeño personal y dedicado de la función, exigencias imperativas del artículo 300 constitucional); pero por el solo elemento discrecional en el nombramiento y remoción del mismo, resultan depuestos de sus cargos.

El régimen de carrera tiene un propósito de estabilidad; pero hacemos la salvedad que éste no es su objetivo principal, y ello se dice sin restar su importancia como estímulo e incentivo para el servidor de que se trate, sobre todo de tipo psicológico (tranquilidad, confianza en el cargo que para muchos es la fuente de subsistencia, sin caer en el sedentarismo y pérdida del dinamismo en la ejecución de las tareas y facultades asignadas).

Un régimen de carrera busca, ante todo, propósitos superiores, que han sido bien descritos por el autor citado como de “interés de la comunidad”. Éste es, verdaderamente, el fin último y esencial de toda carrera pública.

Que los operarios del sistema sean diestros en el ejercicio de sus funciones, redundará en la calidad y pertinencia del servicio prestado. Así como en la imagen que proyecta el Estado y, en consecuencia, la Administración vigente, que debe esmerarse porque esa calidad y eficiencia sean permanentes y se transmitan al gobierno de relevo. O mejor dicho, a la Administración reemplazante.

Estimo que es incorrecto aplicar la tesis del “borrón y cuenta nueva”, con la consiguiente pérdida de dinero invertido y experiencia adquirida, producto de la capacitación que hubiese hecho el gobierno de turno en el recurso humano contenido en sus filas.¹⁹

¹⁸ *Ibíd.*, p. 90.

¹⁹ Esta consideración no es aplicable a aquellos servidores excluidos de cualquier carrera pública, o cuyo nombramiento está regulado por la Constitución.

3.2. Un poco de deplorable historia recurrente que ha tornado en mito la Carrera administrativa

Los relevos presidenciales de lo que pudiera ser denominado “era democrática” en Panamá, que viene desde 1989 a la fecha, han resultado un mal ejemplo de lo que significa una honesta, prudente y científica administración de la carrera administrativa.

Refiero por ello a dos situaciones anómalas cometidas por recientes gobiernos: el del período 1999-2004 y el de 2009-2014.

a. **Gobierno 1999-2004** (Presidenta Mireya Moscoso)

Tras el cambio de gobierno producto de las elecciones generales del 2 de mayo de 1999, torneo del cual salió triunfadora la alianza de oposición liderada por el Partido Panameñista, que se impuso al oficialismo comandado por el Partido Revolucionario Democrático (PRD), se emitió la Resolución de Gabinete No. 122, de 27 octubre de 1999, cumpliéndose lo que, al parecer, es el “desideratum” inconfesable de todo gobierno nuevo que asume el poder.

Mediante dicho acto administrativo, de jerarquía inferior a la Ley, se dejaron sin efecto 19 Resoluciones de Gabinete anteriores que incorporaban a distintas entidades públicas al sistema de carrera administrativa, y se ordena la revisión y reestructuración de todas las acreditaciones de funcionarios ingresados a la Carrera administrativa hasta el 31 de agosto de 1999, lo que equivale, en la práctica, a que la Ley 9 de 1994, que regula dicha Carrera, quedara *suspendida*; situación contraproducente para la buena marcha de la función pública.²⁰

La suspicacia y el aparente móvil político del gobierno que manejó la cosa pública desde septiembre de 1994 hasta agosto de 1999, de activar las acreditaciones de un número considerable de funcionarios al régimen de carrera en las postrimerías de su mandato (un legado de camisa de fuerza, o “maniatamiento”), no es justificación para que el gobierno de relevo haya llevado a cabo una medida como la descrita.

²⁰ Según el Informe de gestión elaborado por la Dirección General de Carrera citado en este documento, luego de la aplicación de la Resolución de Gabinete No. 122 se desacreditaron del régimen de carrera 2,597 servidores (27%) del Gobierno central, por lo que la población a atender en dicho sector ascendió a 72%. En el sector descentralizado, el número de acreditaciones fue 229, de un total de 466 acreditados. En resumen, se excluyeron 2,826 servidores; cifra de desacreditados en todo el sector oficial baja a 7,324, quedando por incorporar al sistema una cifra aproximada de 50,131, que representa, más o menos, para la época, un 87% del total. Ver p. 17.

Buscando un punto de equilibrio, cabe recordar la crítica fundada acerca que la Ley 9 de 1994 fue dictada, gozó por un considerable tiempo luego de publicada en la Gaceta Oficial de validez técnico jurídica²¹, o sea, vigencia, pero no de eficacia, porque el proceso de estudio, conformación de los entes y estructuras que debían acometer la labor para la puesta en función del sistema de carrera, se desarrolló lentamente, y algunos dirían que fue así de modo intencional.

Esto demuestra la incompreensión del fin último y principal de carácter instrumental que posee el sistema de carrera administrativa, y cualquier otra carrera pública, explicado con antelación; pero que en la realidad se ve disminuido y anulado por las apetencias políticas, muy bien descritas por Jouvenel como una amalgama en que no falta la avidez del “equipo de relevo” y, sobre todo, de sus “líderes”.

El acto administrativo que ordenó la revisión de las acreditaciones fue demandando de ilegal ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, y mediante auto de 7 de diciembre de 1999, esa corporación que ostenta el monopolio de la jurisdicción contencioso administrativa, denegó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del citado acto.²²

La demanda de nulidad fue resuelta mediante sentencia de 30 de julio de 2001, que declaró sustracción de materia, por obsolescencia procesal, ya que el proceso devino sin objeto al ser derogada la Resolución de Gabinete No. 122 de octubre de 1999 por la Resolución de Gabinete No. 50 de agosto de 2001, es decir, prácticamente dos años después de la emisión de la primera. Tiempo, más que suficiente, para consumir el reacomodo o movimiento de las fichas del “ajedrez político”.

En este caso se produjo el salvamento de voto del entonces Magistrado Arturo Hoyos, quien expuso criterios interesantes de disensión con la resolución de mayoría. En su opinión, la resolución de gabinete acusada debió ser declarada nula, por ilegal. Adujo que el gobierno tenía la opción de demandar las acreditaciones a la carrera sin perjuicio de solicitar la suspensión de las mismas con base en la consideración de que

²¹ Cf. Mi artículo jurídico: Algunos comentarios acerca de la Ley de carrera Administrativa, en “Boletín Ecos del Foro”, No. 19, Año 6, enero-marzo de 1996, pp. 9 y 10. Documento en el que, entre otros aspectos, planteo la validez técnico-jurídica de la Ley 9 de 1994 vigente a partir del 21 de junio de 1994; pero sin efectos en la realidad.

²² Los fundamentos para desestimar la medida cautelar radican en que la “suspensión provisional sólo resulta viable en el supuesto de empleados públicos que hayan sido nombrados por períodos fijos y, en el presente caso las mencionadas medidas se refieren a los empleados públicos en general y no a los nombrados por períodos fijos”, y agrega que con base a la jurisprudencia sentada “...sólo pueden considerarse como funcionarios de Carrera Administrativa, con todos los derechos que les confiere la Ley, a aquellos servidores públicos que han cumplido con los requisitos y procedimientos de ingreso que ésta establece”.

presuntamente esas acreditaciones se produjeron incumpliendo requisitos legales.

Otro elemento fundamental expuesto fue que la *ultraactividad* producida por la Resolución No.122 de 1999 ocasionaba que surtiera efecto en aquellos casos de funcionarios excluidos (desacreditados) de la carrera; pese a haber sido derogada por la Resolución de Gabinete No. 50 de 2001. Para el doctor Hoyos, esto último obligaba a pronunciarse en el fondo y que se declarase la nulidad del acto.

b. **Gobierno 2009-2014** (Presidente Ricardo Martinelli)

Actualmente, a raíz de la asunción el 1 de julio de 2009, de la alianza de partidos políticos liderada por el Partido “Cambio Democrático”, fue dictada la Ley 43 de 2009²³, con un cuestionable efecto retroactivo hasta dos años atrás de su entrada en vigencia, prácticamente invalidando las acreditaciones a la carrera administrativa bajo la presunción de que se hicieron sin cumplir los servidores beneficiarios con los requisitos legales y reglamentarios de ingreso. Esta Ley fue demandada como inconstitucional ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, y curiosamente -a la fecha- el máximo Tribunal, guardián de la integridad de la Carta Magna, no se ha pronunciado²⁴.

Esta Ley es violatoria de derechos humanos o fundamentales, como el debido proceso, que asiste a cada uno de los afectados a que su causa sea sometida a un Tribunal competente, revestido de todas las garantías procesales antes de llegar a la conclusión de que no reunía o por el contrario sí reunía los requisitos para ingresar al sistema de carrera administrativa. De un solo tajo la Ley ex profeso eliminó cualquier trámite, a mi juicio en directa violación, entre otras normas constitucionales, del artículo 32, que consagra el derecho al debido proceso.

Por demás, la acción perjudicial de los gobiernos en el ámbito descrito coloca en entredicho la buena marcha de la Administración Pública, y es un claro atentado a los objetivos de interés público o bien común que ésta debe cumplir.

La Procuraduría de la Administración recibe muchas quejas contra funcionarios que ostentan potestad nominadora, por causa de destituciones,

²³ Publicada en G.O. Digital No. 26,336, de 31 de julio de 2009.

²⁴ Cf. **SHEFFER TUÑÓN**, Javier Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Constitucional (Praxis y orden jurídico panameño vigente), Editorial Portobelo, Panamá, 2010, p. 249.

lo que se explica por la falta de implementación real de la Carrera Administrativa.²⁵

Paradójicamente, porque se trata de un corolario que vuelve a la idea primaria fundamental, la carrera administrativa establecida en nuestro país en virtud del artículo 159 de la Constitución de 1941, se inspiró en algunos aspectos en las Constituciones de Cuba y Uruguay, y tenía el propósito de organizar institucionalmente la República sobre los nuevos conceptos del Estado en que no puede omitirse el elemento burocrático, rodaje indispensable de la maquinaria administrativa.

La Exposición de Motivos de nuestra segunda Carta Fundamental de la “era republicana”, es clara al precisar que los servicios del Estado no alcanzarán un mediano grado de perfección y de eficiencia mientras los funcionarios y empleados no se sientan que esa responsabilidad no sea estimulada, por medio de un estatuto en que sus derechos y deberes estén perfectamente armonizados; *mientras los partidos consideren los destinos públicos como un botín del cual pueden disponer a su antojo.*²⁶

Lastimosamente, esta historia de la “era republicana” se viene repitiendo en la “era democrática”, con la misma sintomatología desde hace más de setenta (70) años, por decir lo menos, situación que requiere urgentes cambios de mentalidad de los gobernantes de turno en cuanto a los objetivos y beneficios que el respeto del sistema de carrera administrativa depara en pro del Estado de derecho y la institucionalidad democrática.

La jurisprudencia del único Tribunal Contencioso Administrativo (Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia) ha mantenido la invariable tesis, muy acentuada en la década de los 90 y mediados de la primera del siglo XXI, que si el funcionario público no ha ingresado al servicio mediante un concurso de méritos o bien esté amparado por una Ley especial que le conceda estabilidad, el sistema que rige es el de libre nombramiento y remoción como potestad discrecional de la autoridad nominadora, por lo que no es necesario que se invoque motivación alguna para removerlo, pudiéndose por ello aplicar los criterios de conveniencia y oportunidad para la cesación del recurso humano en tal circunstancia.

Opino que el ejemplo colombiano sobre este tema producto de la construcción doctrinal del Consejo de Estado y la Corte Constitucional,

²⁵ Innovaciones institucionales exitosas..., Op. Cit., p. 33.

²⁶ Cf. **FÁBREGA PONCE**, Jorge. Las Constituciones de 1904, 1941 y 1946, abril de 1965, en “Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá”, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1986, pp. 138 y 139.

contiene una elaboración que se acerca al ideal de equidad y justicia, toda vez que es posible revisar la remoción de un servidor basada en el criterio de libre nombramiento y remoción, cuando dicha potestad se ha desviado de los fines legales que la fundamentan, como son: la buena marcha de la función pública (buen servicio) y el interés general. No estaría cimentada en la buena marcha de la función estatal una destitución con desviación de poder, porque atenta contra la moral administrativa y es motivo de ilegalidad del acto.²⁷

4. Ausencia de una Ley de Organización administrativa

Como sabiamente expresa la Exposición de Motivos de la Ley 30/92, modificada por la 4/99 contentiva del “Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común” española, *la Administración Pública posee un carácter o concepto instrumental*, por lo que “El régimen jurídico de las Administraciones Públicas debe establecerse desde este concepto y trascender a las reglas de funcionamiento interno, para integrarse en la sociedad a la que sirve como el instrumento que promueve las condiciones para que los derechos constitucionales del individuo y los grupos que integran la sociedad sean reales y efectivos”.

La profesionalización de la planta de operarios de la función pública llama a que exista un intenso y elevado grado de coordinación administrativa, en que el traslape de competencias funcionales o por materia no se interprete como un pábulo para el atrincheramiento, el culto a la propia personalidad y orgullo de la institución con la secuela de ineficiencia y conflictos interinstitucionales.

Es lógico que entre las dependencias de la función pública administrativa se produzcan cuestiones de competencia; como en el proceso civil, penal, laboral, etc., el ordenamiento procesal administrativo tiene prevista la solución jurídica. No obstante, antes de cualquier supuesto de controversia debe privar el profesionalismo como estandarte dilucidador, en la medida que la gerencia del bien común es una tarea magnífica que no puede perder el tiempo en inconsistencias que perjudican la fluida y apropiada actividad gerencial de ese bien. Lo contrario sería desconocer el carácter instrumental que sabiamente predica la citada Ley española de la Administración Pública.

²⁷ Cf. La interesante y casuística obra de Gustavo Penagos: Nombramientos e insubsistencias discrecionales, partidistas o arbitrarios, Ediciones Doctrina y Ley, Ltda., Santafé de Bogotá, 1998, ver entre otras, pp. 182 y 183.

Ante un panorama de conflicto interinstitucional, es necesario, primero que todo, acudir al fundamento que está en el principio de coordinación administrativa y deponer intereses ajenos al bienestar general. La recomendación sería en la realidad panameña más factible, si existiera una Ley de organización y funcionamiento de la Administración Pública, que estableciera, en blanco y negro, los principios rectores de la Administración activa, en todos sus ámbitos.

Tal régimen de organización establecería los parámetros y fundamentos de las dependencias oficiales, con delimitaciones de competencias más claras y depuradas tanto para el ciudadano y particular en general como para el funcionario, que asisten a un sistema vivo de actividad (función pública) con una visión aislada, producida por la carencia del instrumento que dé cohesión a tal forma de ver.

Esa carencia le impide al funcionario tener una aproximación intelectual completa de su empleador; yo diría que es imperativo acrecentar la conciencia acerca de que el agente público es empleado de la función pública generada por el Estado como ente moral, no de determinado organismo o entidad oficial (Órgano Judicial, Ejecutivo, Legislativo, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Ministerio, Municipio, etc.). Como corolario: se es un profesional de la función pública, sin perjuicio, es obvio, de la carrera o especialidad del servidor respectivo ni del ente al que se esté adscrito.

Actualmente, esa visión coherente de la Administración, se hace una exigencia imperiosa tras el todavía vigente proceso de modernización del sector público, causado por los cambios en la economía mundial influida por la corriente de globalización, a la que prácticamente ningún país ha podido resistirse, sobre todo, los que han adoptado el sistema económico-político capitalista para su sociedad, o sea, la mayoría de los Estados del orbe.

No hago aquí un análisis sobre las ventajas y desventajas del fenómeno económico, sobre su operatividad en la idiosincrasia del pueblo latinoamericano, sólo digo que es un proceso por el que atraviesa la mayoría de estos países y otros en el mundo, que está exigiendo mayor organización del aparato público, disciplina en la reconducción social, que de no darse, provocará la disfunción o crisis que se observa en algunos de los miembros de dicha comunidad.

5. Incumplimiento de los Códigos de Ética

En el mes de enero de 2002, se aprobó en Panamá la llamada Ley de Transparencia en la gestión pública, que vino a responder a la situación muy especial de crisis a raíz de denuncias públicas sobre actos de corrupción en el sector público, muy particularmente en el Órgano Legislativo y el Ejecutivo.²⁸

El Órgano Judicial no está exento de este tipo de críticas. Puntualmente, destaco que dicha norma introduce en el concepto de Código de Ética que incluye, el carácter de obligatorio cumplimiento que a éstos les asiste.

Toda dependencia pública que carezca de este instrumento de conducta deberá establecerlo y publicarlo en la Gaceta Oficial. La Defensoría del Pueblo tiene la tarea de recopilar los mismos.²⁹

Ciertamente que uno de los problemas en la función administrativa que afecta su profesionalización son los actos venales. Más que de un asunto de *legalidad*, ante la corrupción lidiamos con un problema de *legitimidad*, que mucho cuesta a la población, porque además de afectar directamente la prestación del servicio público, disminuye grandemente la confianza en la gestión administrativa, crea fuertes dosis de intolerancia en la comunidad, y contrae la economía debido a los elevados niveles a que puede arribar la inseguridad jurídica que genera, en su forma más común que es la apropiación indebida de recursos públicos, no importa la figura legal o subterfugio jurídico que trate de escamotear o encubrir este latrocinio.

De lo que se sigue, que la profesionalización de la función pública tanto del nivel político como de la administración activa, pasa por el cumplimiento fiel de los Códigos de conducta, y los principios que le sirven de base.

Igualmente, lo anterior está atado al cumplimiento de las normas de carrera administrativa, y en sí de toda carrera pública, que han sido creadas para el buen servicio público, prestado por servidores estatales de inmejorable preparación técnica, académica y carácter, integrado éste por valores y principios, para contribuir al logro del objetivo máximo de la

²⁸ Ley 6, de 22 de enero de 2002, G.O. No. 24,476, de 23 de enero de 2002. Esta Ley no solo crea normas de transparencia a las que deben sujetarse las actuaciones públicas, sino que instituye el instrumento procesal del *hábeas data* que puede invocar el particular al que se le niegue el acceso a la información (ya sea pública o privada).

²⁹ Ver artículos 1, numeral 1, y 27, parte final, de la Ley 6 de 2002.

Administración Pública: servir con objetividad los intereses generales, tal cual reza de modo puntual la Constitución española.

IV. Conclusión

La buena marcha de lo público incide de modo lineal y directo en la buena marcha de los asuntos privados de los asociados.

El respeto a las normas de carrera administrativa, viene a consolidar la aspiración del respeto a la dignidad humana, del derecho a un puesto de trabajo en el engranaje oficial, cumplidas las exigencias razonables y jurídicas para fungir el cargo.

Que los móviles políticos, y por eso la desviación de poder en la emisión del acto administrativo, no sea la nota característica de la desvinculación de los agentes públicos, tras los cambios de gobierno.

Esta perniciosa práctica es el sinónimo de democracias embrionarias en que el poder como fin y no como medio, se utiliza, entre otros propósitos no legítimos, para paliar los compromisos de campañas contraídos con la membresía del partido o coalición ganadora y con los financistas de torneos electorales, que se traduce en colocar en los puestos públicos a todos aquellos que son del signo político de la camarilla entrante, previa remoción inmisericorde de quienes esperan con temor e impotencia la avidez del político criollo.

Este hábito que se ha convertido en una costumbre inconveniente y contra legem, denota inmadurez política, y el desconocimiento doloso del por qué y para qué del poder. Además, en primer grado, el apoderamiento de la titularidad del mismo, cuando ese poder ha sido por razón de la representatividad, simplemente delegado, por el Pueblo, en quien radica, no en los candidatos electos ni en los servidores designados.

La participación ciudadana y la beligerancia de las Universidades a través de las cátedras de Derecho Administrativo, y las Ciencias Administrativas, tienen un papel importante que cumplir para revisar, críticamente, la flexibilización y todo lo que ha traído consigo, el proceso globalizador, sin que nadie lo pidiera, en todos los órdenes de la existencia humana.

La relativización de lo jurídico es lo que como científicos sociales debemos combatir, para no caer en la conveniencia de la especulación normativa y ad hoc, que lo que genera es inseguridad jurídica y potencia desde el Estado la dominación y la tensión entre éste (guiado por quienes detentan autoridad) y la

libertad real de los asociados, que cada vez está más encasillada en unos limitados esquemas de participación, cuando paradójicamente, ese poder es del Pueblo, producto de las revoluciones del Siglo XVIII.