



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 4 de marzo de 2021
C-028-21

Licenciado
Osvaldo De la Guardia Boyd.
Director General
Dirección General de Carrera Administrativa
Ciudad.

Ref.: Efectos del Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018 y las normas que se mantienen vigentes

Señor Director:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales como asesores de los servidores públicos, nos permitimos ofrecer contestación a su escrito presentado ante esta Procuraduría, por medio de la nota DIGECA N°101-01-136-2021 de 14 de enero de 2021, mediante la cual consulta lo siguiente:

“..consulta referente a la interpretación y aplicación del artículo 210 contenido en el Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptada por el Decreto ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018, versus el artículo 37 de la ley 23 de 12 de mayo de 2017 “Que reforma la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la carrera Administrativa y dicta otras disposiciones”, en el que se supedita la entrada en vigencia de los artículos 1 y 10 de la misma excerta legal al nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativos de la Función Pública”.

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Analizadas las disposiciones legales que hace mención en su nota objeto de consulta, esta Procuraduría considera que las normas contenidas el Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018, que adopta el Texto Único de la Ley N° 9 de 1994, conforman un cuerpo normativo cuya finalidad es la de regular los deberes y derechos de los servidores públicos, específicamente los de carrera administrativas en sus relaciones con la administración pública y que la misma solo deroga de manera expresa los decretos mencionados en su artículo 210; es decir el Decreto de Gabinete N° 20 de 1 de febrero de 1990 y el Decreto de Gabinete N° 48 de 20 de febrero de 1990. ¹

Fundamento de nuestro Criterio.

1. Constitución Política de la República de Panamá:

¹ Cfr. artículo 210 del Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018, que adopta el Texto Único de la Ley N° 9 de 1994

Es en la Constitución Política de la República de Panamá, donde se establece el principio de legalidad, base de nuestro ordenamiento positivo, en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, conforme a que todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia, es decir que el servidor público solo puede hacer lo que la ley le permite, como lo establece el artículo 18:

“Artículo 18: Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por las mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

2. Ley N° 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”.

De igual forma, este principio constitucional de derecho forma parte de nuestro ordenamiento jurídico, desarrollado en el artículo 34 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, por la cual se regula el Procedimiento Administrativo General.

“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...”

Vemos entonces como las actuaciones de los servidores públicos deben estar apegadas a lo establecido tanto en la constitución y en la ley, con fundamento en los artículos citados.

3. Código Civil de la República de Panamá:

Dentro del Código Civil, encontramos el Capítulo IV Derogación de las Leyes, el cual señala las formas de derogación de las normas y/o leyes, mismas que deben ser entendidas como el mecanismo idóneo para que una norma deje de tener vigencia. Veamos:

“**Artículo36:** Estímese insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería.

Del artículo citado se coligen las formas por las cuales pueden quedar insubsistentes las disposiciones legales:

- a. Por declaración expresa del legislador;
- b. Por incompatibilidad de disposiciones especiales posteriores;
- c. Por existir una nueva ley.

Es evidente pues, que sobre la base de lo arriba citado, debemos señalar que nos encontramos ante la figura de la esfera de acción del derecho, por lo tanto nos permitimos hacer algunas consideraciones al respecto, sobre esta figura esta Procuraduría de la Administración consideró lo siguiente:

“ESFERA DE ACCIÓN DEL DERECHO:

La eficacia de la Ley y las normas jurídicas están limitadas en el tiempo y en el espacio.

La ley, como todo hecho humano, tiene con respecto al tiempo un principio y un fin: el principio es su entrada en vigor; el fin, la cesación de su eficacia obligatoria. Tal cesación puede tener dos especies de causas: puede ser causada por una fuerza extrínseca, y puede depender de causas intrínsecas a la misma ley.

La cesación de la eficacia de una ley por fuerza extrínseca no es más que su abolición, llamada **ABROGACIÓN**, si es total, y **DEROGACIÓN**, si es parcial. La abolición no puede tener lugar sino en fuerza de una ley posterior, esto es de un acto emanado del poder legislativo, revestido, por consiguiente, de todas las formas exigidas para la existencia y eficacia de la ley. Un acto del poder ejecutivo no puede tener por sí eficacia abolutiva de la ley, como pueden tenerla, la costumbre contraria ni el desuso. El día en que entra en vigor la ley abolutiva es aquel en que la ley abolida deja de tener efecto; así lo que decide para la extinción de la eficacia de una ley no es la fecha de promulgación, ni la publicación de la ley que abroga o que subroga, sino la fecha en que esta última es obligatoria.

Si bien la abolición constituye la causa más frecuente y más importante de la cesación de la **EFICACIA LEGAL**, no son menos importantes las causas que llaman intrínsecas. Tales causas son:

1. El transcurso del tiempo fijado para la vigencia de la ley, ya sea que ese tiempo aparezca determinado o resulte del objeto mismo de la ley, como sucede con las leyes transitorias;
2. La consecución del fin que la ley se ha propuesto alcanzar;
3. La desaparición de una institución jurídica o la imposibilidad de un hecho que era el presupuesto necesario de la ley.

Algunos autores señalan que no puede juzgarse que ha cesado una ley, solo porque en virtud de los cambios políticos sobrevenidos haya cesado la autoridad de que emanó. En mérito del principio de sucesión de los Estados, las leyes emanadas del poder legislativo, en los que han dejado de existir de un momento cualquiera continúan teniendo eficacia aun para el nuevo Estado, mientras una ley promulgada por éste no las derogue expresa o tácitamente.

Derogadas las leyes por cualquier causa, no readquieren en principio, su fuerza legal por el simple hecho de que hayan cesado las causas de su extinción.

Es necesario, por lo tanto que se declare en una nueva ley la voluntad expresa de restituir su vigor a una ley ya derogada; pero la simple abolición de la ley derogada no puede por sí dar vida a lo que ya no es.”²

Ahora bien, retomando el tema objeto de la consulta, es oportuno hacer referencia a dos (2) de las formas de derogación (expresa o tácita) que en materia jurídica existen. Veamos:

La Derogación Expresa se definen como:

“**DEROGACIÓN EXPRESA:** La que tiene lugar cuando resulta de los mismos términos de la ley”

O sea, cuando así la propia ley lo establece.

En relación a la derogación tácita, es oportuno señalar la definición del concepto de derogación tácita, que encontramos en el Diccionario de Derecho³ de la jurista argentina María Laura Casado, en la cual expresa:

“**DEROGACIÓN TÁCITA:** cuando la abrogación no está expresamente establecida en el texto de la ley, siendo consecuencia de su incompatibilidad con otra posterior”.

De lo anterior se colige que la derogación tácita se dará cuando, sin estar expresamente establecida, existe una incompatibilidad entre una ley nueva con otra anterior

En relación al tema de la derogación, adición o modificación tácita de las leyes, este Despacho mediante consulta C-46-09⁴ hizo referencia a lo señalado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 19 de julio de 2000, así:

“...por cuanto que la referida disposición legal demanda como inconstitucional, no hace más que contener la derogación, adición y modificación expresa de otras disposiciones legales y como es sabido, en nuestra legislación también existe la derogación, adición y modificación tácita de las leyes. Es decir, que aunque las normas legales a que se refiere el citado artículo 30 de la Ley 28, no fueran expresamente adicionadas, modificados o derogados por mandato del propio artículo, estas adiciones ,modificaciones o derogaciones operarían tácitamente, de puro derecho, por mandato del artículo 36 del Código civil que regula las formas expresa o tácita en que en nuestro país una norma legal puede quedar derogada o insubsistente, al ser modificada, adicionada por otra posterior, al indicar los siguiente.

Artículo 36. Estímese insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería.

² Nota C-139-96, por la cual se absuelve consulta formulada por el Director de la Oficina de Regulación de Precios. Doctor. Carlos Vega Segura.

³ CASADO, María Laura. Diccionario de Derecho-1ra edición 2008, Valleta ediciones S.R.L., Laprida 1780(1602, Florida, Provincia de Buenos Aires-República de Argentina.

⁴ Nota C-046-09, por la cual se absuelve consulta formulada por el gerente general de la empresa de transmisión eléctrica, S.A (ETESA)

De acuerdo al artículo anterior transcrito, una norma se considera insubsistente, es decir sin valor, sin vigencia cuando esta es incompatible con otra dictada con posterioridad, cuyo contenido la sustituye íntegramente, o porque la modifica o adiciona o simplemente la hace desaparecer del mundo jurídico, sin indicación o declaración expresa de tal insubsistencia, lo que se conoce como derogatoria, adición o modificación tácita, fenómeno jurídico este de carácter formal que en nada afecta la validez legal ni constitucional de la nueva norma.”

Queda claro entonces que la derogación de una norma se da de manera tácita cuando la abrogación no está expresamente establecida en la ley o de manera expresa cuando la insubsistencia de la norma se da por la declaración expresa del legislador.

4. Ley No.23 de 12 de mayo de 2017. “Que reforma la Ley No.9 de 1994 que establece y regula la Carrera Administrativa y dicta otras disposiciones.”

Por medio de este instrumento, se realizan modificaciones a la Ley de Carrera Administrativa y se introduce un título (Título III Tribunal de la Función Pública), mediante el cual se crea el Tribunal Administrativo de la Función Pública con jurisdicción en toda la República de Panamá, el cual será competente para conocer de las apelaciones contra acciones de recursos humanos dirigidas contra servidores públicos permanentes, pertenezcan o no a una de las carreras públicas reconocidas en la Constitución o por leyes especiales.

Dentro de las modificaciones a resaltar está a derogatoria de dos disposiciones legales tales como la Ley N° 39 de 11 de junio de 2013, “Que reconoce prestaciones laborales a los servidores públicos y la Ley N° 127 de 31 de diciembre de 2013, que establecía un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos; y disponía el derecho a la prima de antigüedad para todos los servidores públicos, a razón de una semana de salario por año laborado de manera continua, al terminar su relación laboral, independientemente de la causa que hubiere motivado su desvinculación, en base al último salario devengado.

Con la derogación de las normas citadas con anterioridad, es importante señalar lo que dispone el artículo 10 de la Ley N° 23 de 12 de mayo de 2017:

“Artículo 10: Se adiciona el artículo 137-B a la ley 9 de 1994, así.

Artículo 137-B: El servidor público permanente, transitorio o contingente o de Carrera Administrativa, cualquiera que sea la causa de finalización de funciones, tendrá derecho a recibir de su institución una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución, desde el inicio de la relación permanente.

En el caso de que algún año de servicio no se cumpliera entero desde el inicio de la relación o en los años subsiguientes, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente.”

Es importante advertir que esta modificación, no ha entrado en vigencia aun, según lo dispuesto en el artículo 37 del texto legal que señala:

“Artículo 37: Esta ley comenzará regir el día siguiente de su promulgación, salvo los artículo 1 y 10 que entrarán en vigencia a partir del nombramiento de los magistrado del Tribunal Administrativo de la Función Pública.”

Este despacho en consultas anteriores respecto al tema objeto de su consulta, ha mantenido el siguiente criterio:

“.....a partir de la fecha que entro a regir esta última ley que derogó las anteriores, no existe una norma legal vigente de carácter sustantivo, que establezca el derecho a la prima de antigüedad de los servidores públicos; aunado a ello la situación de “vacatio legis” en la que se encuentra el artículo 137-B del Texto Único de la Ley 9 de 1994, el cual no está vigente aun.

En este sentido este Despacho ha mantenido el criterio, que la entrada en vigencia del artículo 10 de la Ley N° 3 de 2017, se encuentra condicionada al cumplimiento en el nombramiento de los dos (2) magistrado del Tribunal Administrativo de la función Pública, que aún no se han sido nombrados por el Órgano Ejecutivo, no obstante en el caso específico de aquellos servidores públicos que se hubieren desvinculado de la Administración Pública, antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 23 de 2017, en términos no contencioso (Vg. Por renuncia o jubilación); sobre todo, en aquellos casos que no están sometidos a controversia, por ser este pago un derecho adquirido, resulta suficiente el cumplimiento de los presupuestos legales para que el derecho pueda ser ejercitado, salvo que existan diferencias en cuanto a la cuantificación de este derecho para lo cual requiere de un pronunciamiento judicial el cual conocerá de esta pretensión una vez agotada la vía gubernativa.

De lo anterior se desprende que de no existir ningún tipo de controversia respecto al pago de la prima de antigüedad, la Administración Pública podrá hacer efectivo el pago de dichos emolumentos; escenario éste, que no está sujeto a la creación del Tribunal Administrativo de la función Pública.”⁵

Del mismo modo, es por medio de esta Ley que se autoriza a la Dirección de Carrera Administrativa y a la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social de la Asamblea Nacional a preparar el Texto Único de la ley de carrera administrativa que contenga todas las modificaciones que han sido objeto de Ley No.9 de 1994. Veamos:

“Artículo 34: Se autoriza a la Dirección General de Carrera Administrativa y a la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social dela Asamblea Nacional para preparar un texto único de la ley 9 de 1994, que contenga todas las reformas de las que haya sido objeto hasta el presente, en forma de numeración consecutiva, empezando desde el artículo 1.”

⁵ Cfr. Nota C-144-20 de 4 de diciembre de 2020.

El texto único también incluirá cualquier otra modificación que se adopte antes de su publicación.

La Dirección General de Carrera Administrativa queda facultada, en la preparación del Texto Único, para:

1. Realizar los ajustes implicados por las modificaciones, adiciones y derogaciones aprobadas hasta el momento, respecto de la ley 9 de 1994.
2. Introducir todo tipo de ajuste de referencia cruzada o cita que resulte necesario.
3. Realizar los ajustes formales y estructurales del texto único de la ley 9 de 1994, de acuerdo con la técnica legislativa.

Una vez preparado el texto único, será adoptado mediante decreto ejecutivo y publicado en la Gaceta Oficial.”

El artículo transcrito establece la creación de un Texto Único para la regulación de la Carrera Administrativa, siendo esta una ley de carácter general erga omnes, manteniéndose la vigencia de aquellas normas establecidas en la Ley N° 23 que no sean contrarias a la Ley de Carrera Administrativa.

5. Decreto Ejecutivo N°696 de 28 de diciembre de 2018. Que adopta el Texto Único de la Ley No.9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa modificada por la Ley No. 23 de 2017.

Por medio de este Decreto Ejecutivo se adopta el Texto Único de la Ley No.9 de 1994, cuya finalidad es la de regular los deberes y derechos de los servidores públicos, específicamente los de carrera administrativas en sus relaciones con la administración pública. Lo anterior en atención a lo señalado por el artículo 34 de la Ley No.23 de 2017 que autorizó a la Dirección General de Carrera Administrativa y a la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social de la Asamblea Nacional a preparar el Texto Único que contiene todas las reformas de las cuales ha sido objeto la Ley N°9 de 1994.

En ese sentido, el citado Decreto Ejecutivo contempla las normas generales que regulan las relaciones laborales entre los servidores públicos y la administración pública; e igualmente especifica las normas que se derogan de manera expresa así señaladas en su artículo 210. Veamos:

“Artículo 210: Esta Ley deroga en todas sus partes el Decreto de Gabinete N° 1 de 26 de diciembre de 1989, el Decreto de Gabinete N° 20 de 1 de febrero de 1990, el Decreto de Gabinete N° 48 de 20 de febrero de 1990....”

En consecuencia este despacho considera lo siguiente:

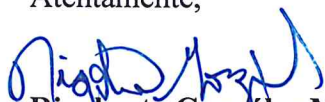
1. El Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, que adopta el Texto Único de la Ley No.9 de 1994, regula los deberes y derechos de los servidores públicos, específicamente los de Carrera Administrativas en sus relaciones con la administración pública.

2. Dicho Decreto Ejecutivo, solo deroga de manera expresa el Decreto de Gabinete No.1 de 26 de diciembre de 1989, el Decreto de Gabinete No.20 de 1 de febrero de 1990 y el Decreto de Gabinete N° 48 de 20 de febrero de 1990, **por lo que todas las demás normas se mantienen vigentes.**

Antes de finalizar queremos hacer del conocimiento del señor Director General de Carrera Administrativa, que en la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social, se está llevando el primer debate del Proyecto de Ley N° 524 “Por el cual se modifica un artículo de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que condiciona el reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos y la constitución de los Órganos Superiores de Carrera Administrativa”.

De esta manera esperamos haber atendido debidamente su solicitud.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/rae