

Reproducido en [www.relats.org](http://www.relats.org)

## **EI TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO EN PANAMA**

**Carlos Ayala Montero**

**Con base en el “Informe sobre la situación del empleo en Panamá”, INETRA, Instituto Estudios del Trabajo, de la UDELAS, Universidad Especializada de las Américas, 2017**

Panamá tiene 3.5 millones de habitantes y una población económicamente activa de un millón ochocientas sesenta y seis mil ciento dos personas (1,866,102) de las cuales 1,120,170 son hombres y 785,162 son mujeres.

Tomando en cuenta que los servidores públicos deben ser panameños y mayores de edad, tenemos que existen 230,032 servidores públicos, según cifras oficiales de la DIGECA, hasta junio del año 2017 es decir, que el 12.3% de los trabajadores panameños

Como se observa, la participación directa del Estado en la economía es muy débil, a diferencia de los años 80 del siglo XX, cuando las empresas estatales de energía, comunicaciones, ferrocarriles, portuaria; ingenios azucareros,

cementeras entre otras, ejercían un gran peso en el producto interno bruto.

Hoy, ese espacio se ha reducido drásticamente debido en gran medida al cambio de paradigma ideológico de las autoridades públicas, al enfocarse más en el Estado facilitador de inversiones extranjeras que en el Estado inversionista.

Esto conlleva en cuanto a las condiciones de trabajo, a que los otrora beneficios de que gozaban estos trabajadores, hayan desaparecido con ellos mismos. Como se ha visto por ejemplo, los salarios de los servidores públicos que laboran en las llamadas empresas públicas, no superan a los del gobierno central.

Se discute en la Asamblea Nacional un proyecto de Ley presentado por el Gabinete a través del Ministro de Trabajo, para reglamentar el ejercicio de los derechos colectivos de asociación sindical, negociación de convenios colectivos, huelga y solución de los conflictos colectivos en el sector público panameño, como una forma de adecuar la legislación laboral del sector público, a las normas de OIT sobre derechos colectivos y a las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Normas de la OIT.

## **I. Empleo y salarios**

**Empleo.** Estas cifras incluyen todas las categorías es decir, los servidores públicos de la estructura permanente de cargos y los contratados temporalmente

A partir de la vigencia de la ley 23 de 12 de mayo de 2017, los servidores públicos contratados como “eventuales” pasaron a

formar parte de la planilla permanente. En diciembre de 2016, siendo la cifra total de servidores públicos de 230,823; la mayor parte de ellos se ubicaban en la planilla de permanentes (201,819), mientras que sólo 29,004 eran eventuales

La administración pública se desglosa entre sector público no financiero y sector financiero. El primero a su vez, se clasifica en gobierno central e instituciones descentralizadas, incluyendo en el primer grupo a todos los Ministerios, la Contraloría General; la Asamblea Nacional; el Órgano Judicial; el Ministerio Público y el Tribunal Electoral, según la clasificación oficial hecha por el MEF y la Contraloría General de la República.

Las instituciones descentralizadas incluyen al resto de las instituciones públicas, los municipios y las empresas públicas no financieras como Tocumen S.A; Autoridad del Canal de Panamá; ETESA, Zona Libre de Colón; Agencia del Área de Panamá Pacífico, entre otras. Por último, se clasifican en el sector financiero a las llamadas agencias de servicios financieros tales como los bancos estatales<sup>56</sup>; Comisión Nacional de Valores; Instituto de Seguro Agropecuario y la Superintendencia de Bancos.

Los datos estadísticos disponibles indican que hasta diciembre de 2016, laboraban en el gobierno central 147,034 servidores públicos y en las instituciones descentralizadas, 83,789 de las cuales 6,901 laboraban en las instituciones denominadas intermediarios financieros.

Para agosto de 2016, había en el gobierno central, según el INEC, 141,036 servidores públicos permanentes, de los cuales 67,166 eran hombres y 73,870 eran mujeres.

Considerando sólo los puestos permanentes en las Instituciones descentralizadas, las mismas empleaban a 3,740 personas en agosto de 2016 entre directores y gerentes; 1779 eran hombres y 1,961 eran mujeres.

En el nivel profesional, científico e intelectual, se empleaban 6,300 hombres y 8,593 mujeres para un total de 14,893 personas.

Entre técnicos y profesionales medios se empleaban 6,000 personas divididas entre 2,796 hombres y 3,204 mujeres. Los oficinistas sumaban 1,513 hombres y 4,341 mujeres, para un total de 5,854 servidores públicos en esta categoría.

Finalmente, entre los trabajadores no calificados se encontraban 1,573 hombres y 1,445 mujeres, que hacían un total de 3,018 servidores público no calificados.

**Salarios.** El ingreso salarial mensual para los hombres era un promedio de B/1,139 mientras que el ingreso salarial promedio mensual para las mujeres fue de B/1,148, casi al mismo nivel.

En las instituciones descentralizadas, el análisis por género de la distribución de cargos y salarios se desdobra así: los hombres que laboraban en la planilla de permanentes hasta agosto de 2016, fueron 17,503 y las mujeres, 20,008. Los hombres que ganaban hasta B/500 mensuales sumaron 371, mientras que las mujeres fueron 276. Se concluye que el 55% de funcionarios de las instituciones descentralizadas son mujeres y la mayor parte de ellas se ubica en las actividades denominadas como oficinistas, lo que no parece diferenciarse mucho de lo que se presenta en el gobierno central. El 25% recibe un salario entre B/1,000 y B/1,500 mensuales y en los tramos superiores salariales, el 12% de las mujeres se ubican en un nivel superior a los B/2,000 mensuales, contra un 14%

del total de los hombres que laboran en las instituciones descentralizadas, lo que en resumen implica una aparente discriminación salarial, por razón de género.

De los datos descritos se pueden colegir algunas conclusiones acerca de la estructura salarial en el sector público.

En primer lugar, que al no existir una ley general que regule los salarios e ingresos personales de manera detallada y designar a las personas sin considerar la aplicación de las normas sobre méritos (carreras públicas) existentes, se relaja y distorsiona o por lo menos se subjetiviza la asignación de salarios e ingresos personales por razón del servicio prestado.

A esta realidad se le suma la presión ejercida por los gremios existentes, en donde destacan el sector salud y el sector docente, que culmina en acuerdos de huelga que aumenta o regula los salarios bajo la consideración principal de las aspiraciones de los servidores públicos involucrados pero que crea distorsiones con respecto al resto de los servidores públicos del país. El gobierno central como se ha indicado, goza según los datos proporcionados de mejores salarios que las instituciones descentralizadas. Como es de suponer, los cargos de mayor jerarquía funcional (gerenciales) poseen mejores salarios, los cuales oscilan entre B/5,000 a B/10,000 mensuales. Dentro de esta estructura, los salarios de los profesionales y técnicos de alto nivel, se ubican en la segunda escala, promediando más de dos mil quinientos balboas mensuales.

Según la organización Mundial de la Salud, los panameños tienen en 2017 una expectativa de vida de 78 años promedio, mientras que la jubilación se produce según la ley, a los 57 años para las mujeres y 62 para los hombres. oficinistas promedia salarios aproximados de mil balboas aunque una

buena parte de ellos recibe el llamado salario mínimo legal para el sector (B/600.00 mensuales).

En las instituciones descentralizadas, se repite más o menos la misma estructura pero con salarios un poco más bajos, aunque se ha tratado de hacer cumplir el mínimo salarial ordenado por el órgano Ejecutivo desde 2017, que es de seiscientos balboas mensuales.

Los servidores públicos de los municipios subsidiados sin embargo, en no pocas ocasiones poseen salarios inferiores al mínimo legal, sobre todo en el caso de los más pobres, en las Comarcas, etc.

Al no existir una escala o ley de sueldos, los mismos se convierten en vegetativos y no se mejoran en ocasiones durante años, con lo que la inflación golpea mucho más fuerte a los servidores públicos que a los trabajadores del sector privado, quienes poseen un salario mínimo legal vinculado a su actividad económica y además, la negociación colectiva promueve salarios negociados por convenios colectivos.

La forma de aumentar los salarios en el sector público se produce entonces en virtud de la relación personal de los servidores públicos con sus superiores jerárquicos (confianza y no méritos) o en las decisiones de las autoridades en cada Institución estatal, que unilateralmente deciden aumentar el mínimo salarial de sus subalternos, de manera general en toda la Institución, ocasionalmente.

## **II.Legislación Laboral**

Como quiera que se trata de una relación primero administrativa y luego laboral la que se tiene entre funcionario y administración, rige el principio de legalidad, según el cual la norma jurídica debe preceder la actuación de los superiores y de los subalternos.

Por eso, y en atención a que el artículo 2 del Código de Trabajo excluye taxativamente a los servidores públicos de su ámbito de aplicación, se han dictado normas con fuerza de ley, que reglamentan estas relaciones.

En primer plano se encuentra la Constitución Política Nacional que contiene normas y principios del trabajo, aplicable a todos los asalariados, en el Capítulo 3 del Título Tercero, denominado “El Trabajo”.

Luego tenemos el Título XI, que se denomina “Los Servidores Públicos” que contiene reglas generales, principios básicos de administración de personal; normas sobre la organización de la administración de personal al servicio del Estado y algunas disposiciones finales.

Curiosamente, estas disposiciones no han sido reformadas desde 1972, sobreviviendo a los cuatro actos reformativos que ha sufrido el texto constitucional.

Por último, existe dentro del Título XIV sobre el Canal de Panamá, normas de carácter general sobre relaciones de trabajo en esa Institución del Estado, estableciendo un régimen laboral especial, desarrollado posteriormente por la Ley 19 de 1997, orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá.

Las normas más generales en el nivel de Ley, que regulan las relaciones de trabajo en el sector público panameño las podemos describir en las normas regulatorias de las carreras públicas, en especial la Ley 9 de 1994, que regula los deberes y derechos de los servidores públicos, en especial los de carrera administrativa, como su artículo 1 lo indica y la Ley 19 de 1997, orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, que le otorga un régimen laboral especial a sus funcionarios, siendo estos servidores públicos.

Existen además, normas de aplicación general en los Códigos de la República, en especial el Código Administrativo y el Código Penal; la Ley orgánica de la Caja de Seguro Social,<sup>67</sup> y un sinnúmero de las llamadas leyes especiales, que son aquellas que regulan relaciones de trabajo en una Institución específica, o regulan el ejercicio de una profesión en la administración pública. Entre ellas podemos destacar la ley orgánica de la Contraloría General (Ley 32 de 1984); La ley orgánica de la Universidad de Panamá (Ley 11 de 1981); y las leyes que regulan la profesión de enfermeras; técnicos de enfermería; laboratoristas, entre otros.

Por último, está el grupo de leyes fragmentarias que reglamentan determinados aspectos de las relaciones de trabajo en el sector público, entre las que se pueden destacar, la Ley 133 de 2013 que establece el décimo tercer mes para los servidores públicos; leyes especiales para licencias con sueldo por estudios (Ley 31 de 1977); Ley del SIACAP (sistema de ahorro y capitalización de pensiones), descrita como Ley 8 de 1997; la Ley 10 de 1998, que crea un proceso de sucesión sumarial para el pago de las últimas prestaciones de los servidores públicos; la Ley 6 de 2002, sobre transparencia en la gestión pública y el Código de ética de los servidores públicos (Decreto Ejecutivo 246 de 2004), entre



otros. Existen también normas que se aplican indistintamente a los trabajadores del sector público y privado como la Ley 59 de 2005, que adopta medidas de protección laboral a favor de las personas con enfermedades crónicas, involutivas o degenerativas.

La Ley 23 de 12 de mayo de 2017, reformativa de la Ley 9 de 1994, establece algunas novedades dignas de mencionar como el pago de las prestaciones finales a los servidores públicos en el término de tres meses o la ejecución contra el Estado por esos créditos laborales; el pago de las jornadas extraordinarias de trabajo en efectivo; el establecimiento de un Tribunal Administrativo de la Función Pública, autónomo, que conozca de apelaciones contra las acciones de personal de todos los servidores públicos permanentes, en especial contra las destituciones; el reconocimiento de una prima de antigüedad a razón de una semana por cada año trabajado al servicio del Estado, al momento de terminar la relación de trabajo; el pago de salarios caídos y la posibilidad de reintegrar o pagarle una indemnización a razón de 2 semanas por cada año laborado, a los servidores públicos permanentes destituidos ilegalmente, entre otras novedades.

### **III. Derechos Individuales y colectivos**

La jornada regular es de ocho horas diarias. La mayor parte de las oficinas públicas labora en horario de 8:00 a.m. a 4:00 pm. pero dicho horario es flexible puesto que el Órgano Ejecutivo, por razones coyunturales, cambia el horario de las oficinas públicas, aunque la Ley 40 de 1974 establece el horario de trabajo para las oficinas públicas y se encuentra jurídicamente vigente.

El Órgano Ejecutivo o los jefes de las diferentes Instituciones establecen de manera unilateral, cambios de horario para

compensar un día o medio día libre, con una o varias horas de trabajo adicionales durante varios días. De igual forma, es la autoridad quien decide cuándo se debe laborar en jornada extraordinaria, la cual no tiene límites legales en el sector público.

El servidor público está obligado a laborar las jornadas extraordinarias que determine su superior jerárquico, aunque la ley de presupuesto de la nación las ubica regularmente, en no más de 40 horas al mes.

Dichas jornadas tradicionalmente se pagan con el llamado tiempo compensatorio<sup>64</sup> pero sin recargo alguno, como ocurre en la legislación del sector privado.

Por razones de ahorro de energía; por razón del día anterior a uno de duelo o fiesta nacional; por razones de juego de la selección nacional de fútbol; etc.

Cobrar salario sin laborar, durante un tiempo igual al que se ha laborado en jornada extraordinaria. la Ley 23 de 2017, se establece el pago en efectivo, sin recargo, de dichas jornadas extraordinarias.

Toda esta situación contradice el Convenio 29 de OIT sobre Trabajo Forzoso y el Protocolo de 2014, ambos ratificados por Panamá y que forma parte de los Convenios Fundamentales del Trabajo pues en esas normas, el trabajo forzoso se define como todo aquel que se ejecuta contra la voluntad del trabajador.

Se reconocen desde el propio texto constitucional, el derecho al salario mínimo legal; vacaciones anuales remuneradas y los derechos de licencia y fuero derivados de la maternidad, que son aplicables a los trabajadores del sector público y privado, en atención al derecho de no discriminación, que forma parte

de los derechos fundamentales del trabajo sin embargo, algunos de los derechos consagrados en la Constitución para todos los trabajadores, encuentran resistencia en las autoridades cuando se trata de los servidores públicos.

Por ejemplo como se ha expresado, el ajuste periódico al salario mínimo legal; el derecho de sindicación y de huelga; la capacitación sindical y la jurisdicción especializada, son normas constitucionales contenidas en el Capítulo 3 del Título III, sobre garantías fundamentales para todos los ciudadanos, que encuentran dificultades al intentar ser aplicadas en el sector público.

Los principios éticos del servicio público se desdoblan en causas de destitución en el sector público, según la legislación vigente. La superioridad jerárquica implica privilegios que no poseen los subalternos, como mejores salarios, la no obligatoriedad de marcar asistencia, permisos ilimitados para asuntos personales y su exclusión de la aplicación de las normas contenidas en los reglamentos internos.

El décimo tercer mes se paga calculando salarios hasta 550 balboas mensuales. Sólo a partir de la vigencia de la Ley 39 de 2013, reformada por Ley 127 del mismo año, se reconoció el pago de prima de antigüedad a los servidores públicos pero el ejercicio real de este beneficio ha sido muy difícil debido a que las autoridades no lo aplican o lo hacen de manera muy restrictiva.

No existen recargos por mora en el pago de prestaciones adeudadas y las mismas pueden durar años en ser cobradas después de terminar la vinculación con la administración pública. Por último, tal como se ha demostrado, los salarios devengados por las mujeres en el sector público demuestran estadísticamente una discriminación, aunque no tan aguda

como en el sector privado, con respecto al salario devengado por los hombres, ejerciendo las mismas funciones.

Verbigracia, la Ley 19 de 1997, prohíbe taxativamente el ejercicio de la huelga en el Canal de Panamá, y castiga su ejercicio con la destitución. Sin embargo, el artículo 69 de la Constitución Política indica que la huelga en el sector público podrá ser sometida a restricciones especiales por la Ley, pero no autoriza su prohibición. Todas las acciones legales o prácticas descritas, expresan discriminaciones que son contradictorias con los convenios fundamentales de OIT sobre no discriminación<sup>66</sup>.

**Derechos colectivos.** Existe una regulación contenida en la Ley 9 de 1994 que sin embargo, nunca ha sido aplicada, sobre derecho de asociación y de solución de los conflictos colectivos, puesto que dicha regulación limita en vez de facilitar, dichos derechos.

Además, la administración ha expresado que esos derechos son aplicables exclusivamente a los servidores públicos de carrera administrativa, lo cuales no se han organizado en gremio alguno hasta ahora.

El ejercicio del derecho de asociación se produce por vía del derecho civil que asegura la posibilidad de organizar fundaciones privadas sin fines de lucro, que se rijan por sus estatutos, previamente aprobados por el Órgano Ejecutivo. En tal sentido, se han organizado más de 70 asociaciones de servidores públicos.

Algunas de ellas no funcionan en la práctica pero su personería jurídica se mantiene inscrita en el Registro Público.

También se creó por esta misma vía, la Federación Nacional de Asociaciones y Organizaciones de Empleados Públicos

(FENASEP). Existen coordinadoras sin personería jurídica en el sector salud y en educación que funcionan en base a los acuerdos de las agrupaciones que las integran. A partir de los años 80 del siglo XX, algunas de estas asociaciones con personería jurídica empezaron a gestionar como sindicatos.

En el sector magisterial y en el sector salud, la capacidad de convocatoria de las mismas es particularmente grande, lo que les permite interactuar con la administración presentando peticiones colectivas, ejerciendo el derecho de huelga (no regulado) y llegando a acuerdos colectivos e incluso, reclamando en ocasiones el incumplimiento de dichos acuerdos.

Las huelgas así promovidas, dependen de la fuerza y capacidad de convocatoria de las organizaciones gremiales, en donde como queda escrito, destacan el sector salud y el sector educación.

No existen arbitrajes ni medios alternos de solución de conflictos descritos en la ley, de aplicación para todos los servidores públicos. En el caso de la Autoridad de Canal de Panamá, donde si se permite la existencia de sindicatos y de unidades negociadoras para efectos de convenios colectivos, funciona además, de forma autónoma, la Junta de Relaciones Laborales, como un tribunal jurisdiccional, que no tiene homólogo en el resto de la administración pública y se pueden someter a arbitraje los conflictos laborales individuales o colectivos.

Existen algunos espacios de diálogo promovidos por la OIT como las comisiones tripartitas de adecuación de la legislación laboral a los Convenios 100 y 111 de OIT. trabajo y la Comisión de solución rápida de quejas, que permiten que los trabajadores del sector público y privado promuevan quejas

relacionadas con el ejercicio de la libertad sindical, desde 2012; comisiones que muestran algunos resultados como la reincorporación (sin pago de salarios caídos) de alrededor de 22 dirigentes gremiales del sector público a sus empleos y la elaboración de un anteproyecto de regulación de las relaciones colectivas de trabajo en el sector público, presentado a la Asamblea Nacional en agosto de 2017, pendiente aún de ser discutido en el Órgano Legislativo.

De esta forma, se concluye que el derecho de asociación y negociación colectiva no está del todo vigente en el sector público panameño pero al parecer se encamina a mejorar, en perspectiva.

### **iii. Calidad del Empleo en el Sector Público**

Como se ha explicado, la administración pública se divide en sector no financiero y sector financiero, y el primero a su vez, en gobierno central, instituciones descentralizadas, empresas públicas y por último está el sector financiero, que en realidad se conforma de instituciones denominadas agentes financieros. Esta división obedece no sólo a las funciones que realiza cada institución y al servicio que brindan, sino que además determinan en alguna medida, la calidad del empleo en el sector público.

De acuerdo a los datos que hemos presentado en el aparte anterior, los mejores salarios parecen ubicarse en el gobierno central, excepción hecha de la Autoridad del Canal de Panamá, que se ubica como empresa pública no financiera y que posee los niveles salariales más altos vistos como Institución, debido a la continuidad salarial obtenida después de la entrada en vigencia los Tratados Torrijos Carter, en los

que Panamá se comprometió a continuar en la medida de lo posible, con las condiciones laborales existentes antes de dichos Tratados.

Resulta interesante destacar que, de acuerdo a la planilla estatal, el 44% de los servidores públicos del gobierno central ganan más de mil balboas mensuales a enero del año 2017, fecha en la cual el monto total del salario mensual para el sector fue de 161.3 millones de balboas.

Recordemos que además de los Ministerios, estamos hablando del Órgano Judicial, donde los salarios de jueces y magistrados promedian aproximadamente cinco mil balboas mensuales y el resto del personal se beneficia en general de mejores salarios que el común de los funcionarios de los diferentes Ministerios.

El sector gobierno central también incluye la Asamblea Nacional, que contempla los altos ingresos personales de los Diputados que la componen, y los salarios de los servidores públicos de planta, además de los honorarios profesionales de los asesores de dicho órgano del Estado, que también se ubican promediadamente, en un nivel superior a los dos mil balboas mensuales.

No existe una ley o norma de carácter obligatorio que imponga un salario mínimo a los servidores públicos sin embargo, como una gracia administrativa, el Órgano Ejecutivo determina periódicamente un ajuste al salario que mínimamente deben ganar los servidores públicos y que desde 2017 se fijó en B/600.00 mensuales<sup>58</sup>.

Se calcula que este salario es recibido por alrededor del 37% de todos los servidores públicos o sea, aproximadamente por 85,112 personas.

No existe tampoco una ley general de sueldos, por lo que los salarios devengados por los funcionarios del Estado de nivel medio y de base, regularmente son asignados con mucha creatividad, ajustando la estructura salarial a los intereses de quien nombra al servidor público, lo que en no pocas ocasiones lleva a designar a una persona en un cargo distinto al que en realidad ejerce, en virtud de la existencia formal de una estructura de personal basada en un manual oficial de cargos del Estado y de cada Institución, descriptivo de cargos y funciones, por mandato constitucional.

La DIGECA, adscrita al Ministerio de la Presidencia, ha declarado que es su interés acabar con esas anomalías a partir del año 2018. La Ley 23 de 12 de mayo de 2017, ha expresado la obligación de las autoridades de presentar a la Asamblea Nacional, antes del 1 de julio de 2018, un proyecto de ley general de sueldos que arrope a todas las categorías de servidores públicos. Existen escalafones salariales, normalmente negociados con los gremios de profesionales que se activan en el sector público, convertidos en normas jurídicas, sobre todo para los profesionales de la salud y los docentes lo que podría ser la base de la ley general de sueldos. La ley 92 del 27 de noviembre de 1974 establece el salario mínimo de los servidores públicos, para efectos de descuentos legales, en la suma de cien balboas mensuales.

Acerca de la estabilidad en el empleo, hay un crecimiento del empleo en el sector público, de manera sostenida, aunque la Federación Nacional de Empleados Públicos (FENASEP), calcula que cada cinco años se despiden promediadamente a unos 25,000 servidores públicos, con el cambio de autoridades electas, y se contratan otros tantos, en base al clientelismo político es decir, en base a la conexión político partidista



existente (o inexistente) entre gobernantes y servidores públicos de base.

La Ley 9 de 1994, que regula y establece la carrera administrativa, fue suspendida en su ejecución mediante la Ley 43 de 2010, la cual en su mayor parte fue declarada inconstitucional en diciembre de 2015 por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia<sup>59</sup>.

La Ley 9 de 1994 desarrolla el mandato constitucional de la estabilidad en base a méritos y crea los concursos para ingresar a la administración pública. Mediante Ley 23 de 12 de mayo de 2017, se restablecieron derechos conculcados por la ley 43 de 2010.

Esta Ley 23 se encuentra en ejecución en la actualidad, en base a la cual se han incorporado al sistema de carrera administrativa, algo más de 5,000 servidores públicos, que se sumados a los 7,000 que ya existían, resulta en la cantidad aproximada de 12,000 funcionarios de carrera administrativa, de un posible universo de 73,000 que debieran ingresar a la estabilidad por méritos en base a dicha Ley. Según DIGECA unos 156,000 servidores públicos deberían gozar de estabilidad por pertenecer a alguna carrera pública sin embargo, la mayor parte de las carreras públicas no están funcionando, debido a diversas causas, que van desde falta presupuestaria, hasta falta de reglamentación y/o actualización.

La Constitución Política establece las siguientes carreras públicas: carrera administrativa; carrera judicial; carrera docente; carrera diplomática; carrera de ciencias de la salud; carrera policial; de las ciencias agropecuarias y la carrera de servicio legislativo. Por ley se ha creado la carrera del Ministerio Público; la carrera 59

Para mayores detalles, ver Sentencia de inconstitucionalidad del Pleno de la Corte, del 31 de diciembre de 2015, bajo la ponencia del Magistrado Abel Zamorano. administrativa universitaria y la carrera de migración.

El estado de estas carreras es en general, de estancamiento. La carrera judicial fue modificada en 2015 pero no se ha puesto en práctica, según las autoridades, por falta de presupuesto. La carrera diplomática fue aprobada en 2015, derogando las normas precedentes e iniciándose desde entonces los concursos para cargos en dicha carrera.

Según informes de la Dirección de Carrera Diplomática y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, han ingresado por concurso desde 2015 a esta carrera, 53 profesionales.

El Código Sanitario está suspendido desde 1984. Mediante Ley 33 de 1990 se creó una comisión para reformar la carrera de servicio de la salud sin embargo hasta ahora no se han concretado dichas reformas, en parte debido a que mediante acuerdos de huelga, los gremios de la salud han logrado obtener estabilidad laboral y otros beneficios que deberían constar en dicha carrera pública.

En la práctica se aplica en grado de supletoriedad al sector, la ley de carrera administrativa. La carrera policial se desarrolló mediante la Ley 18 de 1997, que reconoce la aplicabilidad de sus normas al personal juramentado mientras que para el personal no juramentado se aplica la ley de carrera administrativa. Esta carrera policial no tiene registros de aplicabilidad toda vez que bajo el criterio de obediencia y disciplina vigente en la Policía Nacional, no se logra detectar con facilidad el grado de cumplimiento de la misma. Las

autoridades del Ministerio de Seguridad aseveran que la misma se cumple a cabalidad.

Respecto de la Ley de las ciencias agropecuarias, no se ha expedido una ley que la regule integralmente sin embargo, existen normas acerca de la estabilidad de los profesionales de las ciencias agropecuarias como la Ley 10 de 1961 que en la práctica se aplica en ausencia de la carrera de ciencias agropecuarias y además, la carrera administrativa, de manera supletoria.

La Ley 12 de 1998 desarrolló la carrera de servicio legislativo y fue suspendida mediante ley 43 de 2010 y reiniciada recientemente, en 2017.

Hoy forman parte de ella 885 funcionarios de los 1,680 funcionarios permanentes que laboran en la Asamblea Nacional es decir, el 53% de los servidores públicos permanentes; la mayor parte de ellos fueron acreditados en el año 2017.

La carrera del Ministerio Público fue aprobada mediante Ley 1 de 2009. Según informes de prensa publicados por la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio Público, dicha Oficina se encuentra actualizando el manual institucional de cargos y funciones y sensibilizando a los funcionarios, para su incorporación al sistema descrito en la carrera de Ministerio Público.

La Ley 62 de 2008 creó la carrera administrativa universitaria que se aplica en todas las universidades estatales salvo en la Universidad de Panamá, debido a que allí existe un reglamento de carrera administrativa universitaria, que se viene aplicando desde los años 80 del siglo XX.

Existen fuera de la Universidad de Panamá, cuatro universidades estatales<sup>60</sup> que aglutinan aproximadamente unos tres mil seiscientos funcionarios permanentes de carácter administrativo. No se encontraron resultados que indiquen hasta dónde se han aplicado los preceptos legales contenidos en esta Ley, en las diferentes universidades estatales es decir, hasta dónde los concursos o mecanismos de alcanzar la estabilidad en base a esta Ley se han aplicado.

Se han dictado eso sí, decretos ejecutivos y acuerdos de las máximas autoridades colegiadas de las diferentes instituciones universitarias estatales, que tienden a regular o reglamentar esta norma.

Las Universidades también se componen de profesores que para efectos de este estudio, son funcionarios públicos pero la gran mayoría de ellos se vinculan por contratos para cada curso que dictan y para los cuales no rigen mayores derechos, a diferencia de los llamados profesores permanentes, que poseen derechos y deberes según las normas vigentes pero que representan como se ha descrito un número menor que los contratados<sup>61</sup> .

La carrera migratoria fue creada mediante ley 22 de 2008; fue suspendida justo cuando iniciaba su ejecución en 2010 para luego ser puesta en ejecución más recientemente pero tomando en cuenta que según la Ley 15 de 2010, el servicio de migración es uno de los componentes de la seguridad nacional, lo que restringe al menos conceptualmente, su aplicabilidad. No hay datos acerca del resultado de la ejecución de esta carrera.

La mayor parte de las destituciones en el sector público se producen en base al criterio de la autoridad nominadora, sin alegar una causa justa de destitución prescrita en la ley, sino

en base a la discrecionalidad que interpretan que les otorga la ley.

Este criterio ha venido siendo derogado por la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema, al indicar que el acto administrativo de la destitución debe estar justificado por la realidad fáctica que lo produce y al no darse de esa manera, deviene en ilegal y por lo tanto desde el punto de vista jurídico, es nulo. Pero la tendencia de la jurisprudencia en los últimos dos años, se ha expresado en la negativa a ordenar el pago de los salarios dejados de percibir durante la ilegal separación del cargo por parte del servidor público, alegando que sólo se puede ordenar dicho pago, si lo establece la ley orgánica correspondiente, lo que viene produciendo los reintegros en obediencia del mandato judicial y posteriormente, repetir la destitución contra los mismos servidores públicos en razón que dicha destitución no le cuesta nada económicamente a la administración.