



**UNIVERSIDAD LATINA DE PANAMÁ**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**EL EXAMEN HABILITANTE COMO REQUISITO PREVIO DE ACCESO A LA  
FUNCIÓN PÚBLICA PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL, EL  
FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO Y LA BUENA GOBERNANZA  
EN PANAMÁ**

Proyecto final de graduación presentado como requisito para optar por el título de  
Maestría en Derecho Administrativo en la Universidad Latina de Panamá

Karen Elvira Jones Franco  
8-744-522

Profesora Asesora:  
Sonia Matilde Arbeláez Barrios

Panamá, República de Panamá

2025

## Dedicatoria

Con toda mi mente, corazón y alma, dedico este trabajo a Dios Padre, guía y fuente de sabiduría, fuerza y esperanza.

A mis hijos, Isaiah Evan y Josiah Evan, quienes son y seguirán siendo el motor que impulsa cada paso que doy. A ellos les digo, con todo mi amor, que este logro es solo un peldaño más. Mi mayor deseo es que construyan sobre él, que vayan más allá y alcancen sueños aún más grandes con valentía, fe y determinación.

A mi padre, mi mejor consejero (q. e. p. d.), cuyas enseñanzas siguen vivas en mí.

A mi madre y a mi esposo por su amor, apoyo incondicional y presencia constante en cada etapa de este proceso.

A ellos, les dedico no solo este logro sino cada esfuerzo, cada desvelo y cada meta alcanzada, porque sin su existencia y compañía, nada tendría verdadero sentido.

.

## Agradecimiento

Finalizar esta etapa conlleva un profundo agradecimiento a personas valiosas que, de una u otra forma, contribuyeron al logro de esta meta. Ser coherente con mis valores y principios implica dejar constancia en este trabajo del reconocimiento que merecen.

En primer lugar, siempre a Dios Padre, por permitirme culminar este proyecto académico.

A mi padre, Carlos Jones Robinson (q. e. p. d.), cuyo legado de sabiduría, principios y amor sigue guiando cada uno de mis pasos.

Al IFARHU y a la Universidad Latina de Panamá por brindarme la oportunidad y el espacio para el mejoramiento académico, así como las herramientas necesarias para el desarrollo efectivo de cada clase.

A quienes me postularon para la beca que hizo posible mi ingreso a esta maestría, en especial al profesor Gilberto Marulanda y al profesor Luis Acosta, expreso mi gratitud por su postulación.

A todos mis profesores, quienes transmitieron sus conocimientos con profesionalismo, por su orientación, paciencia y valiosas observaciones, pues contribuyeron de manera significativa a mi formación profesional.

A mis compañeros y compañeras de la maestría, por los valiosos debates y por compartir con respeto sus puntos de vista, y, sobre todo, por sus muestras de compañerismo.

A mi familia, en especial a mis hijos Isaiah Evan y Josiah Evan, quienes son el motor que me da fuerza para luchar cada día y, a mi madre, por su amor y presencia.

A mi esposo, José Frías, por su muestra de amor y apoyo a lo largo de este proceso académico.

A todos los que, directa o indirectamente, hicieron posible la culminación de este esfuerzo, les extiendo mi más sincera y profunda gratitud.



## UNIVERSIDAD LATINA DE PANAMÁ

### DECLARACIÓN JURADA

Quien suscribe Karen Elvira Jones Franco con cédula de identidad personal número 8-744-522, estudiante graduado del programa de Maestría en Derecho Administrativo, declaro bajo la gravedad de juramento que el material que aparece en este trabajo de graduación, en la opción: Proyecto Final es de mi producción intelectual, debido a lo cual exonero a la Universidad Latina de Panamá de cualquier responsabilidad relacionada a este aspecto.

Para que conste firmo la presente declaración el día 13 del mes de septiembre del año 2025.

Firma del Estudiante: 

Cédula: 8-744-522 .

## ÍNDICE

Dedicatoria .....	i
Agradecimiento .....	ii
DECLARACIÓN JURADA .....	iv
INTRODUCCIÓN .....	1
RESUMEN EJECUTIVO .....	3
CAPÍTULO 1. FUNDAMENTACIÓN.....	5
1.1. Antecedentes e Identificación del Problema.....	6
1.2. Planteamiento del Problema.....	8
1.3. Justificación .....	10
1.4. Objetivos.....	11
1.4.1. Objetivo General.....	11
1.4.2. Objetivos Específicos .....	11
1.5. Alcance, proyección y límite del proyecto.....	12
1.6. Impacto o beneficios esperados .....	13
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO.....	15
2.1 Antecedentes de la Investigación.....	16
2.1.1. Internacionales.....	16
2.1.2. Nacionales .....	21
2.2. Bases Teóricas.....	26
2.2.1. Teorías y conceptos relacionados.....	26
2.2.1.1 Sistema de Servicio Civil: .....	26

2.2.1.2	Profesionalización del Servicio Civil.....	29
2.2.1.3	El rol de la Burocracia estatal .....	30
2.2.1.4	Teoría del Estado de Derecho .....	32
2.2.1.5	Gobernabilidad y Buena Gobernanza.....	33
2.2.1.6	Marco Conceptual del Examen Habilitante .....	37
2.2.1.7	Sistema de Ingreso de los servidores públicos en Panamá.....	38
2.2.1.8	Sistemas de Ingreso al Servicio Civil a nivel Internacional .....	41
2.3.	Bases Normativas .....	52
2.3.1.	Bases Constitucionales .....	53
2.3.2.	Marco Jurídico.....	54
2.4.	Variables.....	57
2.4.1.	Definición conceptual .....	58
2.4.2.	Definición operacional .....	60
CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA Y ANÁLISIS DE RESULTADOS .....		64
3.1.	Tipo y diseño de la investigación.....	65
3.2.	Técnicas de recolección de datos .....	66
3.4.	Presentación y Análisis de resultados.....	68
3.4.1	Vínculo jurídico y constitucional entre la función pública y el fortalecimiento del Estado democrático y de derecho en Panamá.....	69
3.4.2	Marco normativo y los procedimientos actuales para el ingreso a la función pública en Panamá .....	70
3.4.3	Identificar en derecho comparado, los países que implementan exámenes habilitantes previos para el ejercicio de la función pública.....	71

3.4.4. Evaluar las ventajas técnicas, jurídicas y éticas de establecer un examen general obligatorio previo al ingreso a la función pública .....	74
3.4.5. Formulación de una propuesta normativa e institucional para la implementación del Examen Habilitante como requisito previo al ingreso a la administración pública en Panamá .....	76
CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	78
4.1. Conclusiones.....	79
4.2. Recomendaciones.....	82
BIBLIOGRAFÍA .....	84
ANEXO.....	89

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se presenta como requisito para optar por el título de Maestría en Derecho Administrativo, el cual a través de un estudio de la normativa panameña propondremos la exigencia de un Examen Habilitante, como requisito previo de acceso al ejercicio de la función pública en Panamá. Esta propuesta surge de la importancia que tiene el que ejerce la función pública para la buena gobernanza y la existencia del Estado de Derecho.

Por orden constitucional, todo el que ejerce la función pública debe cumplir con los fines del Estado y sus funciones, de aquí surge la problemática observada, y es que, mediante diagnósticos realizados al servicio civil en Panamá, se ha advertido que presentamos una débil diferenciación entre el Estado y el Gobierno, situación que genera percepciones de clientelismo y patrimonialismo y, en consecuencia, se compromete la profesionalización del servicio público y, por ende, afecta el Estado de Derecho, la buena gobernanza y los pilares de la democracia que tanto le ha costado al pueblo panameño.

Esta investigación se realiza bajo el método científico jurídico propositivo, en donde se realiza un estudio comparado el cual fortalece la propuesta normativa del examen habilitante.

La relevancia del tema radica en que la calidad del servicio público es un factor determinante y esencial de la gobernabilidad democrática, por lo que es necesaria para la buena gobernanza y el fortalecimiento del Estado de Derecho. Examinar la creación de un Examen Habilitante no sólo responde a una preocupación académica:

constituye una propuesta práctica para elevar la idoneidad de quienes integran la administración pública y, con ello, proteger el interés general.

Nuestros objetivos, variables y alcance se orientaron a mostrar la importancia del Examen Habilitante como requisito previo para el ingreso a la función pública en Panamá con miras a contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho, la democracia y la buena gobernanza.

La investigación se apoyó en fuentes primarias como: La Constitución Política de la República de Panamá; Texto Único de la Ley 9/1994 y su reglamentación; decretos y resoluciones administrativas, en legislación y prácticas comparadas (Leyes y políticas de Corea del Sur, Colombia, Chile, Costa Rica y República Dominicana) y en literatura secundaria (informes de organismos internacionales, artículos doctrinales y estudios técnicos sobre el empleo público). La metodología fue esencialmente documental y analítica: identificación y sistematización de normas, comparación de modelos, evaluación técnico-psicométrica preliminar y elaboración de la propuesta normativa mediante el método jurídico-propositivo.

El alcance se concentra en el análisis doctrinal, normativo y comparado de países como: Chile, Costa Rica, Colombia, República Dominicana y Corea del Sur y en la elaboración de una propuesta normativa-institucional compatible con el Texto Único de la Ley 9 de 1994 y demás instrumentos aplicables en Panamá.

Para esto, estructuramos el trabajo en tres capítulos que contemplan los aspectos generales de la investigación, el marco teórico y conceptual un marco metodológico y finalizamos con nuestras conclusiones y recomendaciones.

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo propone e impulsa la exigencia de un Examen Habilitante como requisito previo para el ingreso a la función pública en Panamá. Partiendo de la hipótesis de que un mecanismo estandarizado de evaluación contribuye a elevar la idoneidad de los servidores públicos y a reducir la discrecionalidad en los nombramientos. La investigación articula un análisis jurídico propositivo sustentado en el Texto Único de la Ley 9 de 1994, doctrina especializada y derecho comparado (Chile, Costa Rica, Colombia, República Dominicana y Corea del Sur).

Su objetivo general consistió en demostrar la importancia del examen habilitante como requisito previo al acceso de la función pública en Panamá con el fin de contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho, la democracia y la buena gobernanza.

Nuestro planteamiento se fundamenta en el hecho de que para el fortalecimiento de las instituciones públicas, se requiere avanzar hacia un modelo de servicio civil moderno, independiente e imparcial, en el que los servidores públicos puedan actuar conforme a principios de neutralidad, legalidad y compromiso ético y al margen de intereses políticos del gobierno de turno, situación que ha llevado a Panamá a tener calificaciones mas bajas en el servicio civil en América Latina y el Caribe, según el último informe del Banco Interamericano para el Desarrollo, 2024.

Desde esta perspectiva, surge la pregunta central de investigación:

¿Garantiza nuestro ordenamiento jurídico que la función pública se desarrolle con independencia e idoneidad para cumplir con los fines del Estado de Derecho?

Para el desarrollo de esta propuesta se aplicó el método jurídico-propositivo mediante análisis documental y derecho comparado.

Los resultados principales se dirigen a demostrar la compatibilidad jurídica de la propuesta, vacíos prácticos identificados en el ingreso a la función pública y la evidencia comparada de países analizados que muestran que la existencia de exámenes estandarizados, órganos técnicos independientes y evaluaciones y requisitos para altos cargos, contribuye a mayores niveles de profesionalización , menor discrecionalidad.

Igualmente, se demuestra la viabilidad operativa, de diseñar un examen que combine conocimientos constitucionales, administrativos, y evaluación ética, administrado por una autoridad competente en la que los resultados puedan integrarse a un registro o lista de elegibles la cual sería de uso para nuevos nombramientos en todas las instituciones del Estado.

Se formula la creación de un Examen Habilitante como requisito previo al acceso, el cual puede darse por fases y en inicio la responsabilidad administrativa recaería en la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA) fortalecida con autonomía técnica y apoyada por universidades acreditadas para el diseño y la validación.

Las conclusiones y recomendaciones van dirigidas a la viabilidad del Examen Habilitante y su implementación, la cual se considera políticamente pertinente para Panamá, el cual se espera contribuya a la profesionalización del servicio civil, al fortalecimiento del Estado de Derecho, la reducción de discrecionalidad y mayor sujeción a la ley y a la buena gobernanza.

## **CAPÍTULO 1. FUNDAMENTACIÓN**

### **1.1. Antecedentes e Identificación del Problema**

El Estado de Panamá, se establece como un Estado soberano e independiente cuyos fines observados en el preámbulo de la Constitución Política de la República de Panamá son el de garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional. La existencia del Estado y su justificación de ser, va dirigida a la capacidad de realizar, de manera efectiva, los fines para la cual fue creado. Todo esto fundamenta su legitimidad y permanencia.

El incumplimiento de dichos fines podría derivar en un retroceso institucional a formas de gobierno autoritarias o centralizadas, de corte absolutistas, en los que el poder se concibe como una extensión de la voluntad personal de los que ostentan el poder. Hecho, históricamente ilustrado por expresiones como la de Luis XIV: “El Estado soy yo”, excluyendo totalmente a la colectividad.

La función pública vendría a ser el mecanismo para la realización práctica de los fines estatales. Esta función, según (Páez Monzón, 2019, pág. 148) debe orientarse a “favorecer los intereses solidarios, individuales, nacionales y humanos en la dirección de una evolución progresiva y común”, y no responde a objetivos transitorios, sino a fines permanentes y universales. En sentido amplio, “la función pública comprende el conjunto de actividades que realiza el Estado para cumplir sus mandatos constitucionales y legales” (Páez Monzón, 2019). Sin embargo, estas acciones se ejecutan materialmente a través del componente humano del Estado, es decir, los funcionarios públicos.

El ejercicio de la función pública no debe entenderse como un mero empleo, sino que la función pública ejercida por un funcionario conlleva elementos adicionales

dirigidos a su ejercicio con responsabilidad ética y social, que demanda la aplicación de principios, valores, competencia y un compromiso genuino con la satisfacción del interés de la colectividad. Solo bajo estos presupuestos es posible que la función pública cumpla su misión y sea el instrumento idóneo para el fortalecimiento del Estado de derecho y clave para consolidar la democracia.

En ese sentido, la legislación panameña ha establecido herramientas para garantizar la idoneidad y profesionalismo de los servidores públicos. Tal es el caso del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017. Este régimen jurídico se estructura sobre la base del principio de mérito y eficiencia, definiendo los derechos y deberes del servidor público. A su vez, el artículo 300 de la Constitución establece que los nombramientos en la administración pública deben sujetarse a un sistema de mérito y que la estabilidad en el cargo está condicionada a la lealtad, competencia y moralidad del funcionario, negando expresamente la existencia de una potestad discrecional absoluta por parte de la autoridad nominadora.

No obstante, el análisis del contexto institucional panameño revela un distanciamiento entre la norma y la realidad. Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2019, (PNUD, 2019, pág. 9) persiste una débil diferenciación entre el Estado y el Gobierno, lo que genera percepciones de clientelismo y patrimonialismo. Esta situación compromete la profesionalización del servicio público, ya que los funcionarios tienden a ser identificados como parte de la administración gubernamental de turno en lugar de agentes institucionales del Estado.

El mismo informe resalta que para el fortalecimiento de las instituciones públicas, se requiere avanzar hacia un modelo de servicio civil moderno, independiente e imparcial, en el que los servidores públicos puedan actuar conforme a principios de neutralidad, legalidad y compromiso ético al margen de intereses políticos coyunturales.

Desde esta perspectiva, surge una interrogante central para la investigación:

***¿Garantiza nuestro ordenamiento jurídico que la función pública, se desarrolle con independencia e idoneidad para cumplir con los fines del Estado de Derecho?***

## **1.2. Planteamiento del Problema**

La problemática que observamos en la función pública está basada en la relevancia que tiene el que ejerce la función pública, la cual va dirigida a cumplir con los fines del Estado por el funcionario que ejerce la función como agente del Estado.

En Panamá, la Constitución Política señala que son servidores públicos los que perciben remuneración por el Estado, tienen la responsabilidad de cumplir con los fines constitucionales al servicio del interés general de la colectividad. Si bien es cierto, existen funcionarios que acceden a sus cargos por elección popular o por libre nombramiento y remoción. También están los que ingresan mediante el régimen de Carrera Administrativa, regulado por el Texto Único de la Ley 9 de 1994, modificado por la ley 23 de 2018, en donde observamos que existe una limitada cobertura para el ejercicio de la función pública que garantice y sea respaldada por un sistema de mérito y compromiso con la misión Estatal.

Esta situación ha traído consigo estudios como el Informe Nacional del Desarrollo Humano Panamá 2019 sobre el Servicio Civil en Panamá, donde se realizó un diagnóstico en el que reveló que en Panamá, para los servidores públicos, la diferencia entre Estado y Gobierno no está claramente diferenciada; esto es porque los servidores públicos terminan siendo identificados con la administración de turno, situación que se advierte y nos recuerda que para el fortalecimiento de las instituciones públicas se requiere tener la capacidad de separar las funciones del Estado y las del gobierno de turno.

Por otro lado, según (Naranjo Bautista, y otros, 2025, pág. 21) en una obra del Banco Interamericano de Desarrollo, Panamá está experimentando un retroceso en el desarrollo del servicio civil en el cual se redujo de 29 a 24 puntos y, según este informe, no pudo mantener su avance de mejoría de años anteriores.

Actualmente, según Informe de Planilla al 31 de marzo de 2025, la Contraloría General reporta un total de 256,100 funcionarios de los cuales 241,097 son permanentes 15,003 eventuales, correspondiendo 163,080 al Gobierno Central y 93,020 en el Sector Descentralizado. De este gran total 67,625 son funcionarios de Instituciones Descentralizadas, 17,529 de Empresas Públicas y 7,866 de Intermediarios Financieros, mostrando sostenido de la planilla pública, según datos de años anteriores. Sin embargo, la mayoría de estos servidores públicos, no cuentan con acreditación basada en un sistema de mérito, ya que para el año 2019, según información recabada hablábamos de 22 mil 330 servidores acreditados. (Bustamante, 20 de mayo de 2019) y se hablaba del uso de puestos públicos, usados como botín político para destituir a otros funcionarios.

Todos estos planteamientos nos llevan a las preguntas ¿Se está desarrollando realmente la función pública con independencia e idoneidad? ¿Permite la normativa vigente que todo aquel que realice la función pública, la realice de acorde a los fines del Estado?, ¿Responden a intereses generales? Consideramos que existe una escasa cobertura a la exigencia de requisitos mínimos de ingreso a todos los que ejercen la función pública en Panamá, situación que ha contribuido a una inestabilidad institucional, al clientelismo político y retrocesos en avances del servicio civil en Panamá, bajando así de manera inmediata la calidad de la gestión pública.

Dicho esto, ante esta problemática, se plantea la necesidad de evaluar la viabilidad de implementar un examen general habilitante para el ejercicio de la función pública como un mecanismo que permita garantizar que todo aspirante, sin distinción del régimen al que pertenezca, cuente previamente al concurso de una vacante, con los conocimientos, habilidades y valores fundamentales para ejercer funciones públicas, cónsonas con los fines del Estado. Este instrumento, consideramos, sería un aporte o herramienta mínima, fortaleciendo así el principio constitucional de mérito, la transparencia en el acceso y, la eficiencia del aparato estatal, promoviendo una función pública más profesional, imparcial y orientada al bien común.

### **1.3. Justificación**

Para el mejoramiento de la buena gobernanza se requiere un Estado de Derecho que garantice el compromiso de los que ejercen la función pública en sus fines de satisfacción del interés general de los administrados. Para esto se requiere un sistema que prevenga la arbitrariedad en los nombramientos, la discrecionalidad y

la potestad de esta a las autoridades, al contar con un examen que habilite la selección a los nombramientos, se refuercen los fines de la función pública, la legalidad de los nombramientos, la imparcialidad y la profesionalización del servicio público, Esto lo que genera es confianza en la función pública del Estado.

## **1.4. Objetivos**

### **1.4.1. Objetivo General**

Mostrar la importancia de un examen habilitante como requisito previo para el ingreso a la función pública en Panamá, con el fin de contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho, la democracia y la buena gobernanza.

### **1.4.2. Objetivos Específicos**

- Analizar el vínculo jurídico y constitucional entre la función pública y el fortalecimiento del Estado democrático y de Derecho en Panamá.
- Analizar el marco normativo y los procedimientos actuales para el ingreso a la función pública en Panamá, identificando sus fortalezas y debilidades en relación con la implementación de un examen habilitante previo.
- Identificar en derecho comparado, los países que implementan exámenes habilitantes previos para el ejercicio de la función pública.
- Evaluar las ventajas técnicas, jurídicas y éticas de establecer un examen general obligatorio previo al ingreso a la función pública.
- Formular una propuesta normativa e institucional para la implementación del examen habilitante como requisito previo al ingreso a la administración pública en Panamá, considerando su viabilidad y mecanismos de aplicación.

### **1.5. Alcance, proyección y límite del proyecto**

Este proyecto de investigación lleva consigo una propuesta de implementación de un examen general habilitante, previo al ingreso a la función pública, y surge como respuesta a una necesidad frente a la problemática que representa la falta de requisitos previos para el ingreso a toda función pública sin distinción. Este mecanismo permitiría establecer un estándar nacional de competencia y conocimientos básicos para quienes aspiren a cargos públicos, garantizando un acceso más transparente, equitativo y meritocrático. Asimismo, contribuiría a fortalecer el Estado de Derecho, consolidar la institucionalidad y fomentar la profesionalización del servidor público como agente esencial del buen gobierno.

Para esta investigación, realizaremos una investigación jurídico-propositiva, con el objetivo de proponer un mecanismo que fortalezca los requisitos de ingreso del ente que materializa los fines del Estado al ejercicio de la función pública y, por ende, mejora la gobernanza.

Por consiguiente, la investigación abarcará aspectos como:

- Análisis de doctrina y normas relativas a la función pública, el Estado de Derecho, los fines del Estado y la buena gobernanza.
- Análisis de los requisitos de ingreso de los servidores públicos: de carrera, de libre elección y remoción y de carrera administrativa, según clasificación de la ley 9.
- Estudio de la normativa y sistemas en países donde se realizan exámenes previos para el ingreso a la función pública.

- Análisis de informes sobre el fortalecimiento de la función pública emitido por organizaciones internacionales y nacionales.
- Identificación de acciones para la implementación de un examen habilitante para el ejercicio de la función pública, así como aspectos generales que debe cubrir el examen e instituciones que deben participar.
- Descripción de los fundamentos jurídicos y éticos que justifican su necesidad y viabilidad.

#### **1.6. Impacto o beneficios esperados**

Consideramos que una investigación como esta, generaría un impacto en varias direcciones, toda vez que estamos frente al acceso a la función pública en donde proponemos incluir cargos que hoy día solo cuentan con competencias académicas específicas al cargo a realizar. De allí que consideramos que puede tener un impacto jurídico e institucional, ya que la implementación de este examen y sus componentes requerirá un análisis de la constitución y la ley en la que se buscará incluir dentro de cada cargo, como requisito previo, haber aprobado este examen, el cual se postula como un examen que sea interdisciplinario e interinstitucional. Esto va directamente dirigido a reducir el clientelismo político, pues no solo deberán formar parte de la campaña algunos cargos, sino que además deberán haber pasado por un proceso previo a esta selección y los habilite para su ejercicio.

Por consiguiente, en la sociedad tendrá evidentemente un impacto, ya que fortalece el principio de igualdad de oportunidades, al garantizar que todo ciudadano

que ingrese al sector público tenga la misma capacidad de demostrar su idoneidad y compromiso con los fines para lo cual fue nombrado.

## **CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO**

## **2.1 Antecedentes de la Investigación**

Para esta investigación procedimos a realizar una revisión sobre temáticas relacionadas al Servicio civil, la Función pública, La buena gobernanza y la Teoría del Estado. Esto se plantea por la existencia o propuesta de un examen habilitante en Panamá el cual no contiene. Sin embargo, para este trabajo realizamos una investigación utilizando fuentes e investigaciones internacionales y nacionales relacionados a la temática.

### **2.1.1. Internacionales**

Como fuentes internacionales consultamos trabajos sobre la profesionalización del servicio civil, el cual en América Latina y en otras latitudes constituye una preocupación, donde aspectos como la modernización administrativa y la función del Estado ha cobrado relevancia en el ámbito internacional, siendo así que encontramos instrumentos como *La Carta Iberoamericana de la Función Pública* (2003), adoptada por los países iberoamericanos, la cual estableció los fundamentos conceptuales para la profesionalización del servicio civil. La Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), define la función pública como:

Conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada de igual manera se plantea que la profesionalización implica la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y

valores de la democracia. Esto dentro del marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general (pág. 5).

Por otra parte, el Banco Interamericano de Desarrollo nos proporciona datos de interés en su informe de mejores gobiernos para mejores vidas: Fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocracia e inclusiva del servicio civil en América Latina y el Caribe (2025). El informe desarrolla un estudio sobre los últimos 10 años de países de América Latina y el Caribe que han experimentado retos significativos, que han requerido adoptar políticas públicas para su manejo y que se han visto limitadas por las brechas de la capacidad estatal, específicamente las relacionadas con la gestión del servicio civil.

Este informe realiza un análisis comparativo de la evolución de doce países entre los periodos 2004–2014 y 2014–2024 y permite identificar tres bloques con trayectorias diferenciadas. El primer grupo, con índices elevados (superiores a 60 puntos), está conformado por Chile y Brasil, que mantienen su posición en ambas mediciones, y por Uruguay, que logra un avance significativo al pasar de 52 a 60 puntos. El segundo grupo, ubicado en el rango medio (40 a 59 puntos), refleja estabilidad y mejoras moderadas, con Costa Rica y Colombia manteniéndose en ese nivel, mientras que República Dominicana y Paraguay se incorporan, destacando este último por un incremento de 14 puntos (de 26 a 40). El tercer grupo, con valores bajos (hasta 39 puntos), presenta progresos desiguales: Ecuador y Perú aumentan 13 y 10 puntos respectivamente, aunque sin sostener las mejoras alcanzadas en evaluaciones previas. En contraste, otros países muestran avances limitados o incluso retrocesos. El Salvador apenas suma un punto (de 34 a 35), Honduras sube de 12 a 15, y Panamá

experimenta una disminución de 29 a 24, perdiendo parte de los logros obtenidos en el primer período, razón por la cual consideramos importante su estudio y referencia ya que no pudo mantener el ritmo de avance del primer período, en el cual había mejorado de 13 a 29.

Otro estudio del BID titulado Estrategias para la profesionalización del servicio civil, Lecciones de República Dominicana, realizado por Christian Schuster (2014), donde se realizó una correlación positiva entre un servicio civil profesionalizado y resultados como crecimiento económico, fortalecimiento democrático, reducción de la pobreza y disminución de la corrupción, en contraposición, un servicio civil débilmente institucionalizado se asocia con fallas sistémicas en la prestación de servicios públicos.

En este estudio, el cual nos resulta interesante, se hace especial énfasis en la dificultad histórica para alcanzar una verdadera profesionalización administrativa, ya que en más de la mitad de los países de la región presentaban sistemas caracterizados por:

- ✓ Baja calificación de la fuerza laboral.
- ✓ Carencia de evaluaciones de desempeño y criterios claros de compensación.
- ✓ Procesos discrecionales de reclutamiento y promoción.
- ✓ Coexistencia de sistemas mixtos de mérito y politización.

El análisis coincide en que los obstáculos principales no son técnicos, sino políticos, lo que limita la efectividad de las políticas de reforma administrativa.

Otra fuente utilizada a nivel internacional y que consideramos interesante y con la que conectamos, aunque es dirigida a nivel directivo, es el Manual de Orientación para el Ingreso y Ejercicio de Puestos de Dirección Pública (Versión 1) de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica (2018), en el que se plantea la profesionalización de la Administración Pública como un proceso estrechamente ligado a la institucionalización de normas, valores y mecanismos que garanticen autonomía, objetividad y neutralidad frente a intereses políticos o privados.

Así tenemos que, este enfoque reafirma la relevancia del Servicio Civil como pilar de las democracias modernas al poner en el centro a las personas que dan vida a las instituciones. En consecuencia, la educación y la formación se constituyen como la vía esencial para perfeccionar la función pública, en particular la de los cuadros directivos, cuyo liderazgo resulta determinante para alcanzar eficiencia administrativa y gobernanza responsable.

En sintonía con los compromisos establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, Costa Rica ha desarrollado programas específicos de capacitación como el Programa Modular del CECADES, orientado al fortalecimiento de competencias directivas bajo el principio de mérito. Dicho programa, estructurado en cuatro módulos, integra aspectos políticos, normativos, éticos y de liderazgo, configurándose como una estrategia integral para consolidar una gestión pública más profesional, transparente y efectiva.

En el artículo desarrollado por Monzón Páez (2019), titulado: Algunas Reflexiones teóricas sobre la noción jurídica de función pública, realiza reflexiones que fortalecen nuestros objetivos de investigación sobre la noción jurídica de la función

pública en donde se expone la realidad del poder político y el Estado, las cuales solo pueden materializarse a través de los agentes que los representan. Esto significa que la función pública no es un mero engranaje administrativo, sino la expresión concreta de la acción del Estado mediante sus servidores. Desde esta perspectiva, la profesionalización de quienes integran el aparato estatal adquiere una relevancia decisiva para garantizar la legitimidad del poder y la eficacia de la gestión pública.

Por otra parte, el autor resalta que la función pública ha estado históricamente condicionada por la forma en que se organizan las relaciones entre el Estado, la Administración y la sociedad, destacando el papel determinante de los funcionarios en la ejecución de programas políticos y sociales. Además, expone cómo la evolución hacia un modelo burocrático profesional, influido por la separación de poderes y la especialización técnica, marcó un giro fundamental en la organización estatal.

Desde la óptica de esta investigación, estas ideas resultan de gran valor, pues evidencian que el fortalecimiento del Estado de derecho y de la buena gobernanza depende de la calidad, independencia y formación de los servidores públicos. El examen habilitante se inserta justamente en esa lógica: garantizar que quienes ingresan al servicio del Estado no solo respondan a criterios de mérito y competencia técnica, sino que además encarnen los valores democráticos que sostienen la función pública como institución. En efecto, si el Estado se concreta únicamente a través de las personas que actúan en su nombre, resulta imprescindible establecer mecanismos rigurosos de selección, formación y evaluación que eviten la captura del aparato público por intereses privados o partidistas.

En resumen, las reflexiones de Monzón Páez refuerzan la necesidad de concebir la función pública no como un privilegio sectorial, sino como un espacio de responsabilidad institucional y social, en el que la exigencia de idoneidad a través de instrumentos como los que aquí propondremos por medio del examen habilitante, se convierta en un pilar indispensable para consolidar democracias más sólidas y administraciones más transparentes y eficientes.

### **2.1.2. Nacionales**

En Panamá, la profesionalización del servicio civil tiene sus antecedentes normativos en la Constitución Política de 1972, reformada en 1994, que en su artículo 300 establece que "los servidores públicos se registrarán por un sistema de méritos" y que "la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio".

La Ley No. 9 de 20 de junio de 1994 "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa" constituye el marco legal fundamental del sistema de mérito panameño. Esta ley tiene como objetivos "desempeño eficiente, trato justo, desarrollo profesional integral, remuneración adecuada y oportunidades de promoción de los servidores que cumplen con la función pública" y "desarrollar una carrera administrativa que proteja al servicio público de presiones políticas partidistas".

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su informe "El Servicio Civil en Panamá" de 2019, identificó problemas estructurales como "la confusión entre Estado y Gobierno, la precariedad del servicio civil, la falta de armonización entre diversas carreras públicas, la ausencia de un marco jurídico para altos directivos, la falta de una Ley General de Sueldos actualizada, y la vulnerabilidad

de muchos funcionarios que no forman parte de la carrera administrativa". (PNUD, 2019)

En otro orden de ideas, la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGCA) estableció el marco procedimental para el ingreso al régimen a través del Decreto Ejecutivo No. 453 de 11 de junio de 2018, en el artículo 3, instituye "el calendario y el procedimiento ordinario de ingreso al régimen de carrera administrativa, mediante dos tipos de concursos: Uno sobre antecedentes y el otro, exámenes de libre oposición" (Decreto Ejecutivo 453, 11 de Junio de 2018).

En consecuencia El Manual de Procedimiento para el Reclutamiento y Selección de Recursos Humanos en el Sector Público Panameño (2018) de la Dirección General de Carrera Administrativa, establece que el proceso de selección "implica, una sucesión definida de condiciones y fases orientadas a la búsqueda, selección e incorporación de la persona idónea para cubrir las necesidades de la administración pública de acuerdo a los requerimientos y especificaciones de los diferentes puestos de trabajo del sector público" (pág. 1).

Por su parte, Ching (2024) en su artículo: Situación de los Servidores Públicos en Panamá realizado por la revista Ratio Legis del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá, realiza un análisis crítico sobre la gestión pública sobre la situación del servidor público y las deficiencias existentes en el servicio público, entendiéndola como la actividad del Estado y la responsabilidad que tiene el funcionario de mantener el servicio público acorde con las normas constitucionales y legales, dentro del texto, encontramos elementos claves que nos permitirán enriquecer la propuesta del examen habilitante para el ejercicio de la función pública en Panamá.

La autora subraya la profesionalización de la función pública no solo como un requisito administrativo, sino como una condición indispensable para fortalecer el Estado de derecho y garantizar la buena gobernanza. Este enfoque coincide con el objetivo central de nuestra propuesta, ya que un examen habilitante puede *convertirse* en un mecanismo idóneo para contribuir a que, quienes ingresen al servicio público lo hagan bajo principios de mérito, imparcialidad y compromiso ético.

El artículo también resalta cómo la institucionalización de valores, normas y procedimientos transparentes protege a la administración de la captura por intereses privados o partidistas, lo cual es relevante, toda vez que guarda coherencia con informes de organismos internacionales que advierten que la función pública corre el riesgo de convertirse en un espacio de clientelismo y corrupción.

En síntesis, utilizaré este artículo en mi investigación porque ofrece un sustento teórico y comparativo que respalda la necesidad de implementar mecanismos meritocráticos de ingreso como lo es el examen habilitante, vinculando directamente la profesionalización del servicio civil con la consolidación de democracias más sólidas y con prácticas de gobernanza transparentes y responsables.

- ***Cursos Habilitantes en Panamá***

La propuesta del Examen Habilitante como requisito previo puede encontrar un antecedente en los cursos que realiza el Sistema Penal Acusatorio, lo que va más con nuestra propuesta en el sentido de que este examen no va dirigido a un sector público específico, sino a todo el que ejerce la función pública partiendo del principio de que el sector público sirve a los fines del Estado. Así vemos que el Curso habilitante en el Sistema Penal Acusatorio, desde su fase de implementación en el año 2009 que fue

de manera escalonada, realizó los llamados cursos habilitantes con el objetivo de capacitar y familiarizar a operarios del sistema para que este nuevo enfoque(sistema) pudiera dar los resultados esperados, pues los mismos fueron realizados por parte de expertos nacionales y extranjeros e impartidos para Jueces de garantías, de juicio, Defensores públicos y Magistrados del Tribunal Superior.

Posteriormente, el Curso Habilitante del SPA, como requisito formal, surgió también en comunicaciones institucionales posteriores. En 2012, el Órgano Judicial señalaba que para ingresar a cargos del SPA era necesario aprobar un Curso Habilitante de 15 días, finalizando con una prueba objetiva de 100 puntos la cual se aprobaba con una puntuación mínima de 72 puntos.

De hecho, quienes completaban este curso recibían un certificado de habilitado y válido en todo el país. En 2017, la Corte Suprema reiteró que la “aprobación de este curso, mejor conocido como ‘Curso Habilitante’”, era “requisito indispensable para los operadores de justicia que hoy son parte del SPA” [organojudicial.gob.pa](http://organojudicial.gob.pa)

Por su parte y para brindar las capacitaciones, el ISJUP ofreció el curso intensivo para jueces, fiscales y abogados litigantes, enfatizando principios constitucionales y humanitarios del Sistema Penal Acusatorio.

Toda esta situación se fue realizando como una necesidad que la ley Orgánica 63 del 2008, que introducía en Panamá el Sistema Penal Acusatorio, no contemplaba en el momento de su implementación y, posteriormente, situación que llevó, en la práctica judicial panameña, a instituirlos como filtro de admisión: los aspirantes a Magistrados, Jueces de garantías, Jueces de juicio o Defensores públicos debieron

aprobar los Cursos Habilitantes organizados por ISJUP y OISPA para ejercer en el Nuevo Sistema Penal.

Bajo este esquema va dirigida nuestra propuesta, esto es, de un modo más general que evidentemente también busca ser específico en los distintos niveles en que se organiza la administración y función pública. Igualmente, que exista un examen que te habilite para ejercer y ser funcionario para un mejor cumplimiento de los fines del Estado a través de un servicio civil profesionalizado, idóneo, meritocrático que responda a su función estatal y no a intereses individuales como lo que buscan los partidos políticos.

#### Requisitos normativos y administrativos

Desde el punto de vista legal, el Marco normativo del Poder Judicial establece la formación como parte de la carrera judicial. La Ley 53 de 2015, que regula la Carrera Judicial, 2015, dispone en su Artículo 94 que “los miembros del Órgano Judicial recibirán formación que les habilite para ocupar los puestos superiores” (Ley 53 , 2015, pág. 35)

Así, esta ley subraya que la formación y capacitación es exigible antes de asignar plazas superiores por la vía de ascenso y, además, que es un requisito adicional a las competencias inherentes del cargo, como por ejemplo el de abogado. Además de esto y otros estudios, debe estar habilitado por un curso que prepare para este sistema. De allí que lo consideramos un antecedente, aunque específico, que sustenta nuestra propuesta general a la función pública, es decir que, de contar con este examen, un juez del Órgano Judicial, para ingresar como juez, debe estar habilitado para la función pública, habilitado para el Órgano Judicial, además contar

con los méritos académicos y de experiencia propios del cargo. Todos estos requisitos, van directamente dirigidos a la profesionalización del servicio público, al cumplimiento de los principios rectores de independencia, meritocracia, legalidad entre otros que todo Estado de Derecho debe cumplir para una buena gobernanza.

Todo esto respaldado por el hecho de que en Panamá existe un sólido entramado formativo asociado al acceso y desempeño de cargos judiciales. El marco legal de la Ley 53 de 2015 que regula la Carrera Judicial, exige capacitación y en la práctica el Órgano Judicial e ISJUP han implementado cursos habilitantes para el SPA y la Carrera Judicial.

En conjunto, estos programas formativos respaldados por normativa judicial y convocatorias oficiales sirven de antecedente científico y práctico en el análisis de la profesión judicial panameña, mostrando así, como la capacitación estructurada condiciona el acceso a la función pública judicial.

## **2.2. Bases Teóricas**

### **2.2.1. Teorías y conceptos relacionados**

#### **2.2.1.1 Sistema de Servicio Civil:**

El servicio público de un Estado se realiza a través de un sistema de servicio civil o público el cual según Oszlak (2009) es definido como:

El conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad. Ese modo y condiciones a los

que se refieren las mencionadas reglas, incluyen garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcionarial, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial. Además, la disponibilidad oportuna del personal supone la aplicación de criterios, métodos y tecnologías que aseguren el acceso de los más aptos, su adecuada ubicación en los puestos de trabajo, la periódica evaluación de su desempeño y su eventual promoción, el reconocimiento de una compensación justa por sus servicios y la vigencia de derechos y obligaciones que permitan su realización profesional y su estabilidad en el empleo en tanto reúna y ratifique su desempeño meritorio y su conducta honesta y transparente (pág. 2).

De esta definición, vemos que el sistema de servicio civil es un eje angular toda vez que constituye el marco normativo y organizativo mediante el cual el Estado regula la forma en que selecciona, administra, evalúa y desarrolla a los servidores públicos. Es el encargado de lograr el objetivo central del aparato estatal, que busque garantizar que la administración cuente con personal idóneo, profesional y comprometido con los valores democráticos en consonancia con los principios de mérito, igualdad y capacidad.

En este sentido, la propuesta de establecer un examen habilitante se presenta como un instrumento concreto de aplicación del servicio civil, pues opera como el mecanismo inicial que permite comprobar que los aspirantes poseen las aptitudes y actitudes requeridas para acceder a la función pública. Dicho examen se convertiría

en la puerta de entrada que asegura que solo quienes demuestren conocimientos, competencias y valores acordes al interés general logren incorporarse al aparato estatal.

El Examen Habilitante se articula con los pilares del servicio civil de la siguiente manera:

- a) Profesionalidad y objetividad: al estandarizar criterios de ingreso, se evita el ingreso arbitrario o clientelista, lo cual es una disposición Constitucional.
- b) Igualdad y mérito: el examen crea condiciones uniformes para todos los aspirantes, donde todo el que adquiere la condición de habilitado, tiene pleno conocimiento de los pilares fundamentales que rigen el Estado, su función y su responsabilidad con el interés general.
- c) Eficiencia administrativa: permite contar con servidores preparados desde el inicio, lo que reduce costos de improvisación y formación correctiva.
- d) Estabilidad: Al aprobar el examen habilitante, se sienta la base de los más competentes y comprometidos con la función del Estado, puesto que se asegura un capital humano sólido que puede crecer dentro del sistema de carrera.
- e) Vocación democrática: al transparentar el acceso, se fortalece la confianza ciudadana en que el Estado se nutre de los mejores perfiles.

En consecuencia, el Examen Habilitante no es un elemento ajeno, sino una manifestación práctica del principio de mérito que estructura todo servicio civil moderno. Su incorporación como requisito de ingreso constituye una medida de fortalecimiento institucional que apunta a la profesionalización de un servicio civil, que

garantiza la calidad del servicio público, la buena gobernanza y la consolidación del Estado de Derecho.

### **2.2.1.2 Profesionalización del Servicio Civil**

En el Resumen Ejecutivo del BID: Mejores gobiernos para mejores vidas: fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocracia e inclusiva del servicio civil en América Latina y el Caribe, 2025, se hace la reflexión sobre la importancia de la profesionalización de los altos directivos públicos a través de mecanismos meritocráticos de selección incrementa la eficiencia operativa, mejora la calidad de los servicios en sectores clave y fortalece la confianza ciudadana. En cambio, los nombramientos discrecionales han mostrado efectos adversos en la efectividad organizacional (Naranjo Bautista et al., 2025, págs. 26-27).

Este planteamiento es particularmente útil para el caso panameño, pues respalda la necesidad de implementar un examen habilitante como requisito de acceso al servicio civil, asegurando así que los funcionarios ingresen por mérito y no por injerencia política y lo lleva más allá a puestos directivos que precisamente van a hacer los que dirigen a la mayoría del personal, pues la ausencia de filtros objetivos en la selección de los cuadros directivos del aparato estatal facilita que las designaciones respondan a intereses partidistas más que a criterios de idoneidad técnica. Ello limita el desarrollo del rol infraestructural de la burocracia, puesto que es precisamente en estos puestos, donde se requiere la ejecución de políticas que vayan orientadas al interés general.

En este contexto, la implementación de un Examen Habilitante como requisito de ingreso no debe concebirse únicamente como una medida para el acceso a cargos

de base o de carrera, sino también como un instrumento indispensable para blindar los puestos de dirección pública frente a la injerencia política. De esta forma, se asegura que quienes asuman responsabilidades estratégicas dentro de la administración posean las competencias, conocimientos y actitudes necesarias para garantizar la continuidad de políticas públicas de calidad, independientemente de los ciclos electorales. En suma, un esquema de ingreso basado en un examen habilitante contribuiría a consolidar un cuerpo directivo profesional, estable y orientado al interés general, elevando los estándares de gobernanza democrática en Panamá.

### **2.2.1.3 El rol de la Burocracia estatal**

En el trabajo investigativo de Oscar Oszlak : La profesionalización del Servicio Civil en América Latina : Impactos sobre el proceso de Democratización, 2009, ( págs. 3-4) hace referencia al rol de la burocracia Estatal, lo cual consideramos relevante en nuestro tema debido a que muestra que la burocracia no es un actor neutral, sino un espacio de disputa política y social que puede asumir distintos roles:

1. Rol sectorial: la burocracia se convierte en un actor que defiende sus propios intereses corporativos (ejemplo: sindicatos que buscan más beneficios laborales sin atender necesariamente el interés general).
2. Rol mediador: actúa como canal de reproducción de los intereses de las élites económicas dominantes, disfrazados de "interés general". Esto genera desigualdad y deslegitimación del Estado.
3. Rol infraestructural: el más legítimo, cuando efectivamente responde al interés general, produciendo bienes y servicios que benefician al conjunto de la sociedad o a sectores vulnerables.

El punto central es que la burocracia se convierte en una arena de conflicto donde se disputan intereses contradictorios, y no siempre prevalece el interés público. Llamándola una “arena movediza”: porque el balance entre estos roles depende de la correlación de fuerzas políticas y sociales (Oszlak, 2009, pág. 4).

En Panamá y en el sector público, específicamente, este marco analítico es especialmente pertinente porque el servicio civil panameño, históricamente ha sido permeado por el clientelismo político, favoreciendo los roles sectorial y mediador por encima del infraestructural.

En diversas investigaciones e informes se ha evidenciado un sesgo sistemático en la burocracia hacia la reproducción de intereses partidistas y de élites económicas, lo que limita su función como garante del interés general, esto por ejemplo lo vemos en el Informe Nacional del Desarrollo Humano, Panamá 2019: El Servicio Civil en Panamá, que realiza un diagnóstico de la situación actual de Panamá, donde advierte que la diferencia entre Estado y Gobierno difícilmente se percibe, ya que los servidores públicos terminan siendo identificados con la administración gubernamental de turno (PNUD, 2019, pág. 9).

De allí que, podemos deducir que la ausencia de mecanismos uniformes y meritocráticos de ingreso perpetúa la posibilidad de que prevalezca la designación discrecional y el uso del aparato estatal para fines privados.

Es por esto que el examen habilitante es una herramienta que busca reducir la “arena movediza” en la que los intereses particulares se imponen en el aparato estatal. Además, permite fortalecer el rol infraestructural de la burocracia, asegurando que los funcionarios ingresen en virtud de su mérito y capacidad, no por clientelismo o

privilegio e incluso por uno de estos medios, es decir, tenga los méritos que la existencia de un examen habilitante para el ejercicio de la función pública fortalezca con su aprobación. De allí que este examen, bien puede considerarse como una estrategia institucional de contención del rol mediador, al dificultar que la burocracia sea capturada por élites políticas o económicas; es decir que, contribuye a frenar esa captura del aparato estatal por parte de intereses dominantes y se cumplan con las funciones en beneficio del interés general.

Con ello, el servicio civil panameño se alinearía más claramente con los principios de igualdad, profesionalidad y objetividad, indispensables para consolidar un Estado democrático y un sistema de buena gobernanza.

#### **2.2.1.4 Teoría del Estado de Derecho**

En el estudio de la Teoría del Estado, se desarrolla lo que son las funciones del Estado como ente jurídico y político, según nos explica Vladimiro Naranjo Mesa en Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, 2006;

Está dotado de atributos que le son propios, particularmente el de ser un poder soberano, no es un organismo estático, sino que tiene que cumplir determinados fines, los cuales constituyen su propia justificación. Estos consisten fundamentalmente en la búsqueda del bien común, esto es, en la satisfacción de las aspiraciones e intereses colectivos y permanentes de la comunidad (pág. 1).

De allí que, para lograr sus fines, estos los realiza a través de sus funciones las cuales consisten en todas las actividades que realiza el Estado en el ejercicio de su potestad estatal.

El Estado de Derecho como nos expone (García Ricci, 2011) al citar al profesor Elías Díaz, es:

El Estado sometido al Derecho; es decir, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley. El Estado de Derecho consiste así fundamentalmente en el “imperio de la ley”: Derecho y ley entendidos en este contexto como expresión de la “voluntad general” (pág. 21)

El Estado de Derecho surge a finales del siglo XVIII como reacción frente a los abusos del Estado absoluto y se consolida en el siglo XIX bajo la influencia de la Ilustración y el liberalismo. Su rasgo esencial es la sujeción del poder al Derecho, lo que significa que tanto las autoridades como la ciudadanía deben actuar conforme a la ley. Tal como señala el profesor Elías Díaz se trata del “imperio de la ley” entendida como expresión de la voluntad general y no del arbitrio de los gobernantes. Este modelo implicó un cambio de paradigma: frente a la arbitrariedad del absolutismo, los individuos y sectores sociales exigieron seguridad, libertad y protección efectiva de sus derechos, bajo la premisa de un “gobierno de leyes y no de hombres”.

En este marco, la propuesta de un examen habilitante para el ejercicio de la función pública en Panamá se vincula directamente con el fortalecimiento del Estado de Derecho, ya que supone establecer un límite objetivo a la discrecionalidad en los nombramientos, garantizando que, el acceso a la administración pública se funde en igualdad, mérito y capacidad y no en privilegios o clientelismo.

#### **2.2.1.5 Gobernabilidad y Buena Gobernanza**

La carga del concepto y aplicación de la gobernabilidad y la buena gobernanza es relevante para el equilibrio de los poderes políticos y los fines del Estado, aunque

se usan ambos de manera indistinta, tomamos como referencia a Márquez de Pérez, en su estudio sobre la Gobernabilidad en Panamá, cita a Pratts (2001, pág. 103) quien define el concepto de la gobernabilidad como:

El resultado de la creación de condiciones de una buena gobernanza y se proyecta ampliamente como una capacidad social, como atributo colectivo de toda sociedad para dotarse de un sistema de gobierno que impulse el carro de los objetivos del desarrollo humano (Márquez de Pérez, 2010, pág. 171).

De allí que la buena gobernanza va a depender de las condiciones que la sociedad sea capaz de crear a través de su colectivo social. Este planteamiento permite entender la buena gobernanza como algo más que un modelo de gestión estatal. Se concibe como una capacidad social y un atributo colectivo que posibilita a toda sociedad organizarse bajo un sistema de gobierno orientado a impulsar los objetivos del desarrollo humano. En este sentido, la buena gobernanza no se agota en el diseño de instituciones, sino que exige la participación de la ciudadanía, el fortalecimiento del Estado de derecho y la existencia de servidores públicos competentes y éticamente comprometidos. Desde esta perspectiva, la implementación de un examen habilitante para el ingreso al servicio civil se convierte en un instrumento concreto para asegurar que esa capacidad social se consolide, garantizando un aparato estatal profesional que contribuya a la realización de los fines del desarrollo humano.

Por esta línea nos amplia Amelia Márquez de Pérez en su estudio de la Gobernabilidad en Panamá (2010) al decir que la gobernanza tiene dos dimensiones, una estructural, que se refiere a los arreglos institucionales y la del proceso que se

refiere a la interacción de los actores sociales para afectar la dimensión estructural. Esta dimensión compromete el liderazgo de los actores, en este caso el moral, para poder llegar a mejorar las estructuras institucionales existentes, y que esta resulte en la capacidad de estas de solución a los problemas de la colectividad (Márquez de Pérez, 2010, pág. 172)

Con esta explicación, podemos decir que la gobernanza es aquella capacidad que tiene la sociedad como atributo de carácter colectivo para organizarse y tener un sistema de gobierno orientado al desarrollo humano social que exige la participación activa de la ciudadanía para el fortalecimiento del Estado de derecho y la presencia de servidores públicos profesionalizados y éticamente comprometidos en el funcionamiento de las estructuras jurídicas y administrativas para que respondan, efectivamente, al bien común.

Pero, como se compone esta gobernanza, según estudio de (Márquez de Pérez, 2010, pág. 173) los componentes de la gobernabilidad democrática y condiciones de gobernanza giran en torno a:

1. Visión Estratégica: Implica la adopción de un modelo de desarrollo compartido, es decir, consensuado.
2. Participación ciudadana: Este componente señala la existencia de canales y oportunidades para una mayor participación ciudadana a todos los niveles, contribuyen a que las decisiones y los recursos estén más cerca de la ciudadanía.

3. Decisiones basadas en el consenso: Implica la consulta permanente y el diálogo con los actores de la política pública, reconociendo el liderazgo de los gobiernos en la política pública.
4. Respeto al imperio de la Ley: componente fundamental de la buena gobernanza en el que la ley debe ser aplicada sin distingos de clase social, etnia, género u otras formas de discriminación.
5. Transparencia en la Gestión: La ciudadanía tiene el derecho de estar informada y los gobiernos tienen la obligación de informar a los actores de la política pública y a la ciudadanía en general.
6. Capacidad de respuesta efectiva: se refiere a la capacidad de generar resultados de cambio para mejorar las condiciones de vida.
7. Equidad social, de género y etnia: sugiere las acciones para la eliminación de las prácticas de segregación, discriminación y creación de capacidades para la nivelación y aprovechamiento de oportunidades sociales.
8. Manejo eficiente y efectivo de los recursos: Este componente va dirigido a la distribución justa de los recursos institucionales tomando en cuenta las necesidades sociales, los resultados a lograr, basados en el consenso, manejados por una gerencia pública, capaz, honesta, eficiente y socialmente comprometida.
9. Rendición de Cuentas: Supone la comunicación y presentación de informes periódicos de carácter público que deben indicar los

resultados claros y concretos que se han obtenido con los recursos públicos, en respuesta a los problemas concretos de la ciudadanía.

De acuerdo con las (Naciones Unidas, 2025) en su Plan Estratégico 2026-2029 la gobernanza democrática se sostiene en la protección de los derechos humanos, el fortalecimiento del Estado de derecho y la apertura de espacios de participación política, elementos considerados esenciales para el desarrollo sostenible, la paz y la seguridad humanas. En este marco, la gobernanza no se limita a la gestión administrativa, sino que implica también la construcción de consensos en procesos políticamente complejos como los diálogos políticos, las elecciones o las transiciones institucionales. Asimismo, el fomento de alianzas estratégicas con gobiernos, parlamentos, sociedad civil y medios de comunicación contribuye a generar una esfera pública abierta e inclusiva. Esta visión coloca en el centro valores como la rendición de cuentas, el acceso a la información y la participación ciudadana, entendidos como pilares fundamentales de la buena gobernanza y del fortalecimiento de la legitimidad democrática (Naciones Unidas, 2025, págs. 8-9).

#### **2.2.1.6 Marco Conceptual del Examen Habilitante**

El Examen habilitante se propone como un mecanismo de evaluación estandarizada que tiene por objeto verificar que los aspirantes a la función pública posean los conocimientos, habilidades, competencias y actitudes necesarias para el desempeño eficaz de la función pública. Este instrumento se configura como un filtro meritocrático que garantiza el acceso de personal calificado al servicio público.

Los exámenes habilitantes típicamente evalúan conocimientos generales sobre administración pública, marco jurídico del servicio civil, ética pública, competencias

específicas del cargo, habilidades de razonamiento lógico y verbal y competencias transversales como integridad y compromiso con el servicio público.

En ese sentido, nuestra propuesta adicionará al temario conceptos básicos de la Teoría del Estado, la función del Estado, gobernabilidad, buena gobernanza, delitos relacionados con la administración pública y que todo el que ejerce una función pública debe conocer, indistintamente, de la función o cargo que ejerza.

#### **2.2.1.7 Sistema de Ingreso de los servidores públicos en Panamá**

En Panamá el artículo 299 de la Constitución Política define a los servidores públicos como: “Las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, las que perciban remuneración del Estado.” (Constitución Política de la Republica de Panamá, 1972, pág. art.299) por lo que todas estas personas realizan una función pública.

Sin embargo, el ingreso a la función pública va a depender de la clasificación de servidor público. El artículo 47 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la ley 23 de 2017, los clasifica en: *servidores públicos de carrera, servidores públicos de Carrera Administrativa, servidores públicos que no son de carrera* (de elección popular, libre nombramiento y remoción, de nombramiento regulado por la Constitución, de selección, en periodo de prueba y eventuales).

De esta clasificación, los que tienen procedimiento formal de ingreso por mérito son los servidores de Carrera Administrativa, pues se someten al Título V (ingreso, concurso, periodo de prueba). Los demás (electos, de libre nombramiento, etc.) tienen

reglas específicas de acceso que no siguen el concurso ordinario, pues quedan sus nombramientos en la práctica a la discrecionalidad de las fuerzas políticas de turno.

El Título V de la precitada ley, establece en el capítulo I el ingreso a la Carrera Administrativa de los servidores públicos y las normas generales de la cual destacamos lo siguiente:

- Rige el Principio general de igualdad, el cual señala en el artículo 46 que todo panameño, sin discriminación, puede aspirar a un cargo público, cumpliendo los requisitos de la Ley.
- Se prohíbe el nepotismo, en el artículo 47, pues señala que no pueden aspirar familiares hasta tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad de la autoridad nominadora. Por lo que pone restricciones al aspirante, sin embargo, no es que lo perciba a nivel de Estado, sino que establece la división por autoridad o institución a la que aspira el servidor.
- El reclutamiento está a cargo de La Dirección General de Carrera Administrativa (DGCA) organiza el reclutamiento según necesidades de cada institución, sin embargo, se pueden descentralizar los procesos de selección.
- Estatus de Carrera Administrativa (art. 51-52) se adquiere tras superar periodo de prueba con evaluación satisfactoria. Hay servidores permanentes (en propiedad) e interinos (sustituyen a permanentes o vacantes sin titular).
- La Selección la podemos ver en los artículos 53 al 58. Esta se realiza basada en competencia profesional, mérito y moral pública. Se utilizan

instrumentos como concurso de antecedentes, exámenes de libre oposición, evaluaciones de ingreso o combinación de ellos.

- Existe un procedimiento ordinario de Ingreso y este se da por etapas:
  - ✓ Primera etapa: concurso de antecedentes o examen de oposición.
  - ✓ Segunda etapa: evaluación de ingreso mediante entrevista del superior inmediato.
  - ✓ La autoridad nominadora elige dentro de la terna de los tres mejores evaluados.
  - ✓ Nombramiento y periodo de prueba.
  - ✓ La autoridad nominadora debe formalizar el nombramiento en 15 días hábiles tras el proceso.
  - ✓ El periodo de prueba es mínimo un (1) mes y máximo un (1) año.  
La evaluación final determina si adquiere estatus de Carrera Administrativa o queda fuera del servicio público.

Si bien es cierto, el marco normativo fija que el acceso no es una prerrogativa discrecional del poder político sino un derecho sujeto a reglas públicas y a instrumentos técnicos previamente definidos. Este no cubre a todos los servidores públicos, sino a una clasificación y las demás, aparte de quedar a criterio discrecional, no tiene requisitos de ingreso más allá de competencias académicas, por lo que no cuentan con una formación que garantice que esta función pública vaya acorde con los principios y valores de un Estado de Derecho, la buena gobernanza y mucho menos que sus intereses en el ejercicio de la función pública vayan dirigidos al interés general en pro de la colectividad y la nación panameña.

Existe una discrecionalidad que hace al aparato estatal y al Estado de derecho vulnerable, puesto que existe la capacidad de la autoridad nominadora de nombrar, pero actúa discretamente. Eso deja un margen político que puede afectar la percepción de imparcialidad si no hay motivación pública y criterios objetivos que fundamenten la elección.

#### **2.2.1.8 Sistemas de Ingreso al Servicio Civil a nivel Internacional**

El estudio del BID "Mejores Gobiernos para Mejores Vidas" demuestra una relación positiva entre profesionalización del servicio civil y fortalecimiento de la institucionalidad pública. Los países con sistemas meritocráticos más desarrollados muestran mejor desempeño en indicadores de gobernanza, eficiencia administrativa y confianza ciudadana (Naranjo Bautista et al., 2025, pág. 27).

En este estudio se recalca el hecho de que, a pesar de dar a conocer las ventajas de la selección meritocrática de directivos públicos, esta no ha logrado ser implementada en los países de América Latina y el Caribe, exceptuando Chile, que según datos, se ha consolidado con 5,141 directivos públicos nombrados meritocráticamente, le sigue Perú, aunque ha perdido relevancia en la cual tiene 124 gerentes al 2021 y Paraguay y Costa Rica que han realizado reformas recientes para su implementación (Naranjo Bautista et al., 2025, pág. 28).

- **Costa Rica**

En Costa Rica, el Servicio Civil está regulado por la Ley Marco del Empleo Público, la cual es aplicable a las personas servidoras públicas de las siguientes entidades y órganos bajo el principio de Estado como patrono único, por lo que se

basa en principios rectores tales como (Ley Marco del Empleo Público No. 10159, 2018):

- ✓ Principio de Estado como patrono único, el cual parte según esta ley de que el Estado es un único centro de imputación de derechos laborales, independientemente en donde labore la persona servidora pública.
- ✓ Principio de carrera administrativa, como derecho reconocido en el ordenamiento jurídico, regido por la excelencia de sus servidores.
- ✓ Principio de equidad salarial.
- ✓ Principio de Excelencia en el servicio.
- ✓ Principio de mérito, capacidad y competencias.
- ✓ Principio de negociación colectiva.
- ✓ Principio de modernidad.
- ✓ Principio de prevalencia del interés general, este último principio, trata sobre la gestión del empleo público, en todos sus componentes, orientados a dotar a la administración Pública de personal idóneo en lo técnico y lo moral, objetivo, independiente, imparcial e íntegro, estrictamente, sujeto al principio de legalidad como garantía para la satisfacción del interés general y sus reglamentos de la Dirección General de Servicio Civil. El ingreso al servicio público se realiza mediante un proceso de selección que incluye pruebas de admisión o exámenes de conocimiento general que evalúan competencias básicas y específicas, según el puesto, el cual además contiene un Manual de Orientación para el Ingreso y Ejercicio de Puestos de Dirección Pública (Versión 1, 2018).

- **República Dominicana**

En la República Dominicana el servicio civil está regulado por Ley No.41-08 de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública que gestiona el acceso al servicio civil a través de Ministerio de Administración Pública que se sustenta en un conjunto de principios orientados a garantizar que la gestión de los recursos humanos del Estado responda a los valores de legalidad, mérito y equidad. Estos principios, que orientan el ingreso, permanencia y desarrollo de los servidores públicos son los siguientes:

- ✓ Libre acceso

Todas las personas que cumplan con los requisitos legales y oficiales tienen derecho a participar en los procesos de ingreso a la administración pública, asegurando así que la función pública esté abierta a toda la ciudadanía sin restricciones indebidas.

- ✓ Igualdad de oportunidades

Los procesos de ingreso, permanencia y promoción en la carrera administrativa deben garantizar igualdad de condiciones para las personas idóneas, evitando privilegios, discriminaciones o favoritismos de cualquier índole.

- ✓ Mérito

La base del sistema es el mérito, expresado en la formación académica, la calidad del trabajo realizado y la conducta observada por los servidores. Este principio asegura que el acceso y la promoción respondan a criterios objetivos de capacidad, desempeño y ética profesional.

✓ **Objetividad**

Todas las etapas de la gestión de personal, desde la selección hasta la evaluación y la promoción, deben realizarse de manera objetiva, garantizando la imparcialidad y equidad en las decisiones administrativas.

✓ **Justicia**

El trabajo debe organizarse y distribuirse de forma equitativa, lo mismo que la compensación económica de los servidores. Este principio busca equilibrio en las cargas laborales y remuneración adecuada al esfuerzo y resultados alcanzados.

✓ **Humanización del trabajo**

El sistema reconoce la necesidad de dignificar y democratizar el trabajo en la administración pública, garantizando condiciones que respeten los derechos de los servidores y fortalezcan su compromiso con el servicio al ciudadano.

✓ **Legalidad**

Todos los actos de la administración deben ceñirse estrictamente a la normativa vigente, de modo que tanto autoridades como servidores públicos se encuentren sometidos al marco jurídico que regula la Carrera Administrativa.

- **República de Chile**

Chile tiene un sistema consolidado con la Ley N.º 18.834. Estatuto Administrativo el cual está contenido del Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado fijado por decreto con fuerza de Ley N.º 29, De 2004, Del Ministerio De Hacienda, que regula las relaciones entre el Estado y el personal de los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y de los servicios públicos centralizados y descentralizados creados para el cumplimiento de la función administrativa. Cabe destacar que en la República

de Chile, existe un compendio normativo que regula los distintos sectores del Servicio Civil. Esta normativa va dirigida a administrar concursos públicos con procedimientos transparentes por la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) y el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) gestionan la selección y supervisión del personal. El ingreso a la planta del servicio civil implica presentarse a exámenes escritos y evaluaciones de competencias. Actualmente, Chile destaca en el servicio civil profesionalizado por:

- Implementación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) para cargos directivos mediante concursos públicos rigurosos.
- En profesionalización, meritocracia, y equilibrio entre confianza política y gestión técnica.
- La estabilidad de los servidores y transparencia en los procesos.

Por otro lado, la ley 19882, 2003, regula nueva política de personal a los funcionarios públicos, establece a la Dirección Nacional del Servicio Civil como un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual tiene por objeto la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado.

La Ley n°20.955, 2016, entra a regular el perfeccionamiento del Sistema de Dirección Pública para el fortalecimiento de la Dirección Nacional del Servicio Civil. Con esta ley, se refuerza el valor del mérito y la necesidad de contar con personas idóneas en el ejercicio de la función pública. Además, tiene los siguientes alcances conceptuales:

- ✓ Define al Servicio Civil como una autoridad en materia de gestión de personas en el Estado.

✓ Establece legalmente la Subdirección de Gestión y Desarrollo de las Personas Nuevo rol rector del Servicio Civil y lo faculta para impartir normas de aplicación general en materia de gestión y desarrollo. Es la Dirección responsable de la probidad, el Servicio Civil tiene la atribución de impartir normas para la elaboración de códigos de ética para los 254 servicios públicos.

- **República de Colombia**

La regulación del sistema de empleo público en Colombia tiene su fundamento en la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1083 de 2015, actualizado al 15 de junio de 2023, por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

En este decreto encontramos que se compila en un solo cuerpo normativo, todo lo referente a:

Decretos reglamentarios vigentes de competencia del sector de la función pública, incluidos los atinentes a las siguientes materias: empleo público, funciones, competencias y requisitos generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de los organismos y entidades del orden nacional y territorial; administración de personal, situaciones administrativas; capacitación; sistema de estímulos; retiro del servicio; reformas de las plantas de empleos; gerencia pública; comisiones de personal; Sistema de Información y Gestión del Empleo Público - SIGEP; sistemas específicos de carrera de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, de las Superintendencias y de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, AEROCIVIL; Sistema de Control Interno; Modelo Integrado de Planeación y Gestión; Sistema de Gestión de Calidad; Trámites; Premio

Nacional de Alta Gerencia y Banco de Éxitos; régimen de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales el aporte de la Nación, entidades territoriales y entidades descentralizadas, sea igual o superior al noventa por ciento (90%) del capital social, estándares mínimos para elección de personeros municipales; designación de los directores o gerentes regionales o seccionales o quienes hagan sus veces en los establecimientos públicos de la Rama Ejecutiva del orden nacional; designación del comisionado de la Comisión Nacional del Servicio Civil; normas relativas al trabajador oficiales; y cesantías para los Congresistas. (Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública, 2015)

Estas normativas regulan el régimen de carrera administrativa y la lucha contra la corrupción y los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia público.

En lo relativo al servicio civil, existe la Comisión Nacional del Servicio Civil, el cual es un órgano autónomo e independiente del más alto nivel en la estructura del Estado Colombiano, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, y no hace parte de ninguna de las ramas del poder público.

Tiene su fundamento en su Constitución Política, estableciéndola como responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial".

Por otra parte, La Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) es el organismo rector para los concursos y nombramientos, el cual busca garantizar a través del

mérito, que las entidades públicas cuenten con servidores de carrera competentes y comprometidos con los objetivos institucionales y el logro de los fines del Estado.

De los aspectos más relevantes, destaca la Ley 909 de 2004, mediante la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, específicamente el Título V, que regula el ingreso y el ascenso a los empleos de carrera, en su capítulo I, establece procesos de selección o concursos, del cual se extrae lo siguiente:

- Se contempla el Principio rector del ingreso: mérito y transparencia, según pudimos observar en los artículos 27 y 28 de la precitada ley. Mediante procesos de selección que deben garantizar publicidad, igualdad, objetividad y transparencia. Los principios que orientan el ingreso incluyen *mérito, accesibilidad, libre concurrencia, publicidad, especialización de órganos técnicos, imparcialidad, confiabilidad y validez de los instrumentos, eficacia y eficiencia* (Ley 909 , 2004, art. 27 y 28).
- El mecanismo de ingreso incluye a través de un concurso público que previene la discrecionalidad en los nombramientos públicos y sus etapas incluyen: (Ley 909, 2004, pág. art. 31)
  - ✓ Publicación formal que regula el concurso.
  - ✓ Atracción e inscripción de aspirantes que cumplan requisitos.
  - ✓ Aplicación de instrumentos técnicos (exámenes de conocimiento, pruebas psicotécnicas, valoración de antecedentes, etc.) reservados por la Comisión, la cual realiza las pruebas que deben ser objetivas, confiables y válidas.

- ✓ Luego de esto se origina la lista de elegibles: con los resultados se conforma una lista en estricto orden de mérito que tendrá vigencia y se usan para cubrir vacantes definitivas y equivalentes; la Comisión administra un Banco Nacional de Listas de Elegibles.
- La Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) es el órgano autónomo encargado de administrar y vigilar la carrera el cual es un organismo independiente que garantiza la imparcialidad del proceso de ingreso, elemento clave para un examen habilitante legítimo y confiable.
  - La ley contempla para efectos de transparencia, publicidad y recursos obliga a realizar los actos de publicidad de convocatorias, uso de medios electrónicos, página web, recepción de recursos y reclamaciones según procedimiento especial. La CNSC publica listas y registros.
  - Se lleva un Registro Público de la Carrera Administrativa con inscripción de empleados y actualización, el cual formaliza el estatus del servidor y hace trazable su vinculación por mérito.
  - Sistema diferencial para cargos de libre nombramiento y remoción, y carrera administrativa, por lo que no entran en este sistema de méritos. Son puestos que no pasan por el proceso de ingreso a la función pública.
  - El régimen busca articular la profesionalización con la responsabilidad y el control social.

- **Corea del Sur**

El sistema de Corea del Sur es uno de los sistemas de ingreso al Servicio Civil que sirvió como fuente de inspiración para la elección de este tema y propuesta. Esto porque el mismo cuenta con una estructura que consolida y fomenta en todo funcionario o aspirante, para no decir la población, el principio del bien común y la prevalencia del Estado y promoción de la buena gobernanza. Este sistema tan bien estructurado, es competitivo y avanzado, ya que cuenta con múltiples niveles de exámenes estandarizados para ingreso.

- Principio general y estructura normativa

En Corea del Sur, la gestión del servicio civil está regulada principalmente por la State Public Officials Act, en español: Ley Estatal de funcionarios Públicos y por el ministro de Gestión de Personal quien ejercerá el control general sobre todos los asuntos relativos a la gestión de personal, que tiene un rol central en supervisar políticas de recursos humanos del sector público. (Ministerio de Gestion de Personal, 2024)

Dentro de los aspectos más relevantes de esta ley tenemos que:

- Su objetivo es fijar los criterios fundamentales para la administración de personal aplicables a todos los funcionarios públicos estatales.
- Subraya la imparcialidad en la gestión de recursos humanos dentro de las agencias gubernamentales.
- Introduce la idea de que el funcionario público debe actuar como servidor de todos los ciudadanos y no de intereses particulares.

- Busca que los servidores públicos contribuyan a una administración democrática y eficiente, alineando el servicio civil con los principios de un Estado moderno y orientado al bien común.
- Define el sistema de clasificación de los funcionarios públicos y marca las bases de su ingreso y permanencia, divide los funcionarios en funcionarios de carrera y funcionarios no de carrera.

El ingreso a la función pública, la vemos en el artículo 26 de la (Ley de Funcionarios Públicos Estatales, 2024) del cual destacan los siguientes aspectos:

- Los funcionarios públicos deben ser nombrados con base en resultados de exámenes, historial de servicio y pruebas objetivas de capacidad.
- Se autoriza aplicar políticas de acción afirmativa (preferencia en contratación, ascensos o traslados) para:
  - ✓ Personas con discapacidad.
  - ✓ Especialistas en ciencia y tecnología.
  - ✓ Personas de bajos ingresos.
  - ✓ Familias numerosas.
  - ✓ Medidas para promover la igualdad de género.
- El ingreso se mantiene como meritocrático, pero se complementa con ajustes de equidad, asegurando que el sistema no solo sea competitivo, sino también inclusivo.
- Establece que el reclutamiento de funcionarios públicos se hace mediante concurso público de selección. Es el principio general del sistema coreano:

garantizar que el acceso a la carrera pública sea abierto, competitivo y basado en el mérito.

- Consolida la idea de que los concursos (exámenes y evaluaciones de capacidad) son el eje habilitante para el ingreso al servicio civil.

Otros aspectos relevantes son:

- Tienen un sistema especial para altos cargos: el Senior Civil Service (SCS), creado en 2006, que gestiona los funcionarios de alto nivel (como directores generales, viceministros, entre otros).
- En materia de Ética, transparencia y responsabilidad, Corea del Sur tiene un fuerte componente ético y de transparencia regulado por leyes de conducta pública, comisiones de integridad, y sistemas contra corrupción.
- Para los altos funcionarios, tienen comités exclusivos de nombramiento que consideran tanto la capacidad técnica como habilidades directivas.
- Los exámenes son regulados por decretos que especifica los procedimientos y tipos de exámenes, incluyendo los grados 5, 7 y 9, que son categorías con distintos niveles de puestos administrativos y técnicos. Define los criterios técnicos para los exámenes competitivos abiertos (“open competitive examinations”) y los exámenes competitivos especiales de carrera (“career competitive recruitment exams”). (Ministry of Personnel Management, Recruitment system, 2025)

### **2.3. Bases Normativas**

Bases normativas del Examen Habilitante como Requisito Previo de Acceso a la Función Pública en Panamá

El marco normativo que sustenta la propuesta del Examen Habilitante como requisito previo de acceso a la función pública en Panamá se estructura en una jerarquía normativa que comprende desde la Constitución Política hasta los reglamentos técnicos específicos, complementada por instrumentos internacionales ratificados por el Estado panameño.

### **2.3.1. Bases Constitucionales**

#### **Constitución Política de la República de Panamá de 1972**

La Constitución Política constituye la norma suprema del ordenamiento jurídico panameño y establece las bases fundamentales del sistema de mérito en la función pública:

Artículo 4: "La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional", estableciendo el principio de incorporación del derecho internacional al ordenamiento jurídico nacional. (Asamblea Nacional, 1972)

Artículo 299: Define que "son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado" (Asamblea Nacional, 1972).

Artículo 300: Establece el principio del sistema de mérito: "Los servidores públicos se registrarán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio" (Asamblea Nacional, 1972).

En ese sentido, debemos sustentar que el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá, constituye el fundamento constitucional directo para la implementación de exámenes habilitantes.

El artículo 301: Instituye el servicio civil obligatorio para estudiantes y egresados de instituciones educativas.

El artículo 302: Establece que "los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley".

Artículo 305: "Se instituyen las siguientes carreras en la función pública, conforme a los principios del sistema de méritos: 1. La Carrera Administrativa. 2. La Carrera Docente. 3. La Carrera Diplomática y Consular".

### **2.3.2. Marco Jurídico**

La propuesta que realizaremos comprende el de un Examen Habilitante para el ingreso a la función pública en Panamá el cual requiere fundamentarse en un marco jurídico que garantice su legitimidad, viabilidad y coherencia con el ordenamiento nacional. Este marco parte de la Constitución Política de la República de Panamá, la cual consagra en su artículo 302 el principio de mérito como eje rector de la carrera administrativa y establece que los derechos, deberes, nombramientos, ascensos y destituciones de los servidores públicos deben regirse por ley.

En cuanto al desarrollo de este mandato constitucional, tenemos el siguiente marco jurídico a utilizar para nuestra propuesta:

1. Ley 9 de 20 de junio de 1994, “Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa”. Gaceta Oficial No. 22,562 de 21 de junio de 1994. (Carrera Administrativa)., conocida como la Ley de Carrera Administrativa, constituye la norma fundamental que regula la profesionalización del servicio público. Dicha ley crea un sistema basado en la idoneidad, la competencia y la lealtad institucional, al tiempo que otorga a la Dirección General de Carrera Administrativa (DGCA) la facultad de establecer mecanismos y procedimientos técnicos para garantizar el ingreso y la permanencia de funcionarios de alta calidad.
2. Ley 23 de 12 de mayo de 2017, “Que reforma la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y dicta otras disposiciones”. Gaceta Oficial No. 24,277-B de 12 de mayo de 2017. (Carrera Administrativa).
3. Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004, “Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en entidades del Gobierno Central”. Gaceta Oficial No. 25,199 de 20 de diciembre de 2004. (Principios y valores de los servidores públicos).
4. Decreto Ejecutivo No. 453 de 11 de junio de 2018, “Que establece el calendario y el proceso para el Procedimiento Ordinario de Ingreso al Régimen de Carrera Administrativa mediante concurso”. Gaceta Oficial

No. 28,547-A de 14 de junio de 2018. (Incorporación de servidores públicos a Carrera Administrativa, mediante el POI).

5. Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, “Que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017”. Gaceta Oficial No. 28,729, de 11 de marzo de 2019. (Carrera Administrativa).
6. El Manual de Procedimientos para el Reclutamiento y Selección del Recurso Humano en el Sector Público Panameño, 2018)

A su vez, el Modelo de Reglamento Interno aprobado mediante Gaceta Oficial No. 24,197-A de 2000 desarrolla los principios y procedimientos necesarios para aplicar la ley, incorporando criterios uniformes de selección, evaluación y permanencia que refuerzan la importancia de instrumentos de valoración objetivos, como lo sería un examen habilitante.

Finalmente, este marco se complementa con referencias internacionales en particular la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), la cual destaca la profesionalización, la transparencia y la igualdad de oportunidades como pilares de la administración pública democrática.

En consecuencia, el Marco Jurídico Nacional e Iberoamericano no solo respalda, sino que también orienta la pertinencia de establecer un Examen Habilitante como garantía de ingreso meritocrático y mecanismo de fortalecimiento institucional en el servicio civil panameño.

El ordenamiento jurídico panameño proporciona una base normativa sólida y comprehensiva para la implementación del examen habilitante como requisito previo de acceso a la función pública. Esta base se fundamenta en:

- ✓ Mandato constitucional explícito del sistema de mérito (artículo 300).
- ✓ Desarrollo legal orgánico a través del Texto Único de la Ley 9 de 1994.
- ✓ Implementación reglamentaria específica mediante decretos y resoluciones técnicas.
- ✓ Respaldo internacional a través de convenios ratificados e instrumentos regionales

Como vemos, la arquitectura normativa existente no requiere modificaciones constitucionales o legales fundamentales para la implementación del examen habilitante, sino que puede desarrollarse mediante la actualización y fortalecimiento del marco reglamentario y técnico existente, particularmente a través de DIGECA como órgano rector del sistema de carrera administrativa.

#### **2.4. Variables**

Las variables que hemos determinado para esta propuesta, atendiendo a los objetivos planteados en nuestra investigación y considerando los lineamientos del método científico, para el tema "El examen habilitante como requisito previo de acceso a la función pública: propuesta para la profesionalización del servicio civil, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la buena gobernanza en Panamá", se identificaron las siguientes:

Variable Independiente:

- El Examen Habilitante para el ejercicio de la función pública.

Variable Dependientes:

- Profesionalización del servicio civil.
- Fortalecimiento del Estado de Derecho.
- Buena Gobernanza.

#### **2.4.1. Definición conceptual**

- Variable Independiente

##### **Examen Habilitante para el ejercicio de la función pública:**

Para definir este examen debemos mantener el concepto de lo que es un examen, definiéndolo como un mecanismo o instrumento utilizado para medir, en este caso, va a entrar a evaluar y determinar que todo aquel que lo haya aprobado, no solo posea conocimientos generales sobre un cargo público, sino que es un indicador para el aparato Estatal y por ende a la sociedad, que la persona tiene plena comprensión de lo que son los fines del Estado, la importancia del servicio que presta el Estado en el cumplimiento de su función y razón de ser, y la responsabilidad que tiene este con el interés general y la satisfacción del interés general para la preservación del Estado como organización política social. De allí que podemos definir el Examen Habilitante como:

*Mecanismo formal de evaluación, de carácter objetivo y estandarizado, con dimensiones jurídicas, técnicas, éticas y administrativas mediante el cual el Estado verifica que una persona posee además de conocimientos, competencias y valores*

*éticos indispensables para desempeñar funciones públicas, plena comprensión de la importancia del ejercicio de la función pública como medio para el cumplimiento de los fines del Estado y su responsabilidad frente al interés general y la satisfacción de las necesidades colectivas, constituyéndose así en un filtro meritocrático que limita el acceso únicamente a quienes adquieran la condición de habilitado para el ejercicio de la función pública.*

- Variables dependientes

### **Profesionalización del servicio civil**

*La profesionalización del servicio civil puede entenderse como el conjunto o sistema de reglas jurídicas e instrumentos administrativos que regulan el modo y las condiciones mediante las cuales el Estado asegura la disponibilidad de personal con los méritos, aptitudes, actitudes y competencias necesarias para el desempeño eficiente de las funciones públicas, en correspondencia con el cumplimiento de su rol frente a la sociedad.*

### **Fortalecimiento del Estado de Derecho:**

*Se entiende como el proceso mediante el cual se consolidan los principios, normas e instituciones que aseguran la supremacía de la Constitución y la ley, el control del poder público, la protección de los derechos fundamentales y la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley a través de una función pública, que garantiza la idoneidad, la transparencia y la responsabilidad de los servidores públicos al interés general y al cumplimiento de los fines del Estado.*

## **Buena Gobernanza**

*La gobernanza puede definirse como un modelo de conducción de lo público que se desarrolla en dos dimensiones complementarias: la estructural, referida a los arreglos institucionales y normativos que organizan el ejercicio del poder; y la procesal, vinculada a la interacción de los actores sociales, económicos y políticos que buscan incidir sobre dicha estructura. Esta dimensión procesal implica el ejercicio de un liderazgo ético y responsable que fomente el diálogo, el consenso y la concertación como mecanismos fundamentales para alcanzar como resultado una gobernabilidad democrática, orientada al interés general y a la satisfacción de las necesidades colectivas.*

### **2.4.2. Definición operacional**

#### **VARIABLE INDEPENDIENTE**

##### **Examen Habilitante para el ejercicio de la función pública**

**Definición Operacional:** Instrumento de evaluación aplicado por el Estado como requisito previo para el ingreso al servicio civil, diseñado para medir conocimientos técnicos, jurídicos y principios éticos de los aspirantes a la función pública, incluyendo su conciencia sobre los fines del Estado y el interés general, realizado a través de un análisis documental de la regulación vigente, procedimientos administrativos y efectos jurídicos del Examen Habilitante se contrastará con modelos internacionales y se elaborará una propuesta normativa que establezca su carácter habilitante para ingreso y ejercicio efectivo en la función pública panameña.

**Dimensiones e indicadores:**

**Jurídica:** Se evalúa la existencia y suficiencia de la normativa vigente que regula el Examen Habilitante, incluyendo su obligatoriedad como requisito previo y vinculante para el ingreso al servicio público. Se analizan además los mecanismos legales que garantizan su aplicación efectiva y su carácter habilitante.

**Técnica:** Se analiza el diseño del examen, considerando la pertinencia y validez de sus componentes, la claridad en la definición de competencias y contenidos evaluados, la objetividad y confiabilidad de las pruebas, así como la adecuación metodológica y psicométrica de los instrumentos utilizados.

**Ética:** Se examina la incorporación de valores, principios y estándares éticos propios de la función pública en el contenido del examen, tales como la integridad, la transparencia, la imparcialidad, la vocación de servicio y el respeto a los derechos fundamentales, buscando que estos principios sean evaluados explícitamente.

**Administrativa:** Se estudian los efectos concretos del examen sobre la gestión del recurso humano en el servicio público, en particular su contribución a la selección meritocrática, la promoción de la profesionalización de los servidores públicos y la eficiencia administrativa.

**VARIABLES DEPENDIENTES****Fortalecimiento del Estado de Derecho**

**Definición operacional:** Consolidación del principio de legalidad, la supremacía de la Constitución y la responsabilidad del servidor público, a través de un sistema de

ingreso a la función pública que garantice transparencia, igualdad de oportunidades e idoneidad.

***Dimensiones e indicadores:***

- Legalidad: respeto a la Constitución y las leyes en el acceso a cargos.
- Transparencia: mecanismos claros y objetivos de ingreso.
- Igualdad: acceso en igualdad de condiciones para todos los aspirantes.
- Responsabilidad: evaluación de compromiso con el interés general.

**Variable: Profesionalización del servicio civil**

- Definición operacional: Conjunto de acciones y mecanismos orientados a garantizar que el personal del Estado sea seleccionado en función de méritos, competencias y compromiso ético, promoviendo eficiencia en la gestión pública.
- Dimensiones e indicadores:
  - Meritocracia: implementación de criterios objetivos para selección e ingreso.
  - Competencias: verificación de conocimientos técnicos y jurídicos.
  - Eficiencia: impacto en la calidad del desempeño de la administración pública.
  - Compromiso ético: evidencia de valores de servicio público en los funcionarios.

**Variable: Buena gobernanza**

- ***Definición operacional:*** Proceso de conducción de lo público basado en la interacción ética, el diálogo y la concertación entre actores estatales y sociales, orientado a garantizar gobernabilidad democrática y satisfacción del interés general.
- ***Dimensiones e indicadores:***
  - Estructural: existencia de arreglos normativos e institucionales que apoyen la participación y transparencia.
  - Procesal: mecanismos de interacción y concertación entre actores públicos y sociales.
  - Resultados: grado de legitimidad y confianza ciudadana en las instituciones.

## **CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA Y ANÁLISIS DE RESULTADOS**

### 3.1. Tipo y diseño de la investigación

La presente investigación se constituye como una investigación jurídica que es aquella que conocemos como:

El conjunto de procedimientos de carácter reflexivo, sistemático, controlado, crítico y creativo, cuyo objetivo es la búsqueda, indagación y el estudio de las normas, los hechos y los valores, considerando la dinámica de los cambios sociales, políticos, económicos y culturales que se desarrollan en la sociedad (Álvarez Undurraga, 2002, pág. 28).

Con un enfoque cualitativo, al realizar un análisis del marco normativo vigente y proponer una solución técnica y jurídica como respuesta a la problemática planteada, en la que proponemos la implementación de un Examen Habilitante como requisito previo para el acceso a la función pública en Panamá. Este enfoque metodológico combina el análisis doctrinal, normativo y comparativo con la elaboración de una propuesta normativa e institucional factible, destinada a fortalecer la profesionalización del servicio civil y la buena gobernanza.

En cuanto al diseño, se plantea una investigación bajo un método propositivo jurídico, combinando el análisis dogmático y normativo del ordenamiento vigente con la formulación de propuestas dirigidas a mejorar el servicio civil en Panamá, lo cual constituye una realidad objetiva, producto de los resultados de informes que muestran los indicadores de la deficiencia que tiene Panamá en el servicio civil.

Se realiza la revisión de disposiciones legales, reglamentarias y doctrinales nacionales e internacionales sobre la función pública y el servicio civil. Dentro de cada una se identifican los sistemas de ingreso meritocrático en contextos comparados y se

evalúan las ventajas técnicas, jurídicas y éticas del Examen Habilitante. Finalmente, se formula una propuesta normativa sostenida en la viabilidad y mecanismos de aplicación en Panamá.

### **3.2. Técnicas de recolección de datos**

En este aspecto se emplea la revisión documental como principal técnica de recolección de datos, abarcando fuentes primarias tales como:

- Constitución Política de la República de Panamá.
- Texto Único de la Ley 9 de 1994 la cual establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la ley 23 de 2017, 2018.
- Decreto Ejecutivo 453 de 11 de junio de 2018 la cual establece el calendario y el proceso para el Procedimiento Ordinario de Ingreso al Régimen de Carrera Administrativa mediante concurso, 2018.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública , 2003.

Fuentes secundarias como:

- Manual de Procedimientos para el Reclutamiento y Selección del Recurso Humano en el Sector Público Panameño, 2018.
- Informe Nacional del Desarrollo Humano, El servicio Civil en Panamá, 2019.
- Mejores gobiernos para mejores vidas: fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocracia e inclusiva del servicio civil en América Latina y el Caribe, 2025.
- Estrategias para la profesionalización del servicio civil: Lecciones de República Dominicana, 2014.

- Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, 2006.
- La profesionalización del Servicio Civil en América Latina : Impactos sobre el proceso de Democratización, 2009
- Situación de los Servidores Públicos en Panamá, 2024.
- Manual de Orientación para el Ingreso y Ejercicio de Puestos de Dirección Pública (Versión 1), Costa Rica, 2018.

Todos estos aspectos complementados con literatura académica y doctrinal in extenso. Adicionalmente, se realiza un análisis de modelos de exámenes habilitantes en países como Costa Rica y Chile los cuales permitirán contrastar la normativa panameña y ofrecer recomendaciones adecuadas al contexto local.

En tal sentido, las técnicas de investigación utilizadas incluyen:

- ✓ Análisis documental y normativo: revisión sistemática de la legislación y reglamentos aplicables.
- ✓ Análisis comparado: estudio de modelos internacionales de exámenes habilitantes.
- ✓ Interpretación jurídico-propositiva: aplicación de principios constitucionales y administrativos para sustentar la propuesta normativa.

### **3.3. Procedimiento y Análisis de Datos**

En esta etapa de la investigación, se ha realizado la investigación jurídica a través de las directrices del método científico, revisando la normativa panameña sobre el ingreso a la función pública, según nuestras fuentes primarias, secundarias entre otras, en la que hemos visto estudios que marcan a Panamá como uno de los más

bajos en calificación, según estudios del BID, 2024 del servicio civil, por más de 20 años y periodos en retroceso en materia del servicio civil, lo que nos permite realizar una evaluación jurídica dirigida a proponer como posible solución el Examen Habilitante para el ingreso y ejercicio de la función pública.

Para tal fin, realizaremos nuestro análisis de contenido y comparado de datos como técnica objetiva dirigida a identificar la problemática planteada y la propuesta del Examen Habilitante para el ejercicio de la función pública en Panamá. Entonces, se examinan también los beneficios potenciales de la delimitación meritocrática que establece el Examen Habilitante.

Los resultados del análisis sirven como soporte para la formulación de la propuesta normativa que propone un diseño estandarizado, interdisciplinario e interinstitucional del examen, así como la definición de roles institucionales y mecanismos de supervisión y evaluación.

### **3.4. Presentación y Análisis de resultados**

En este punto procedemos a la presentación de los resultados de nuestra investigación y su respectivo análisis cónsonos con los objetivos planteados dirigidos a nuestra propuesta del Examen Habilitante como requisito previo de acceso a la función pública para la profesionalización del servicio civil, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la buena gobernanza.

Por otra parte, la evidencia obtenida se completa en este punto con el marco teórico presentado, abordando los elementos claves sobre nuestra propuesta, las

debilidades observadas para el ingreso a la función pública en Panamá y como podemos fortalecerla a través del Examen Habilitante.

Para esta presentación, utilizaremos nuestros objetivos presentados por lo que haremos esta vinculación de la información investigada y los mismos.

### **3.4.1 Vínculo jurídico y constitucional entre la función pública y el fortalecimiento del Estado democrático y de derecho en Panamá**

El Examen Habilitante tiene su fundamento constitucional, puesto que el artículo 300 de nuestra Carta Magna, obliga a que la función pública se desarrolle en un sistema de méritos, lo cual se constituye en un fundamento jurídico suficiente para introducir instrumentos de evaluación previa, en este caso un examen, sin necesidad de reforma constitucional y que abarque a todo el que ejerce la función pública para que el mismo, previo a su ingreso, cuente con la condición de habilitado para el ejercicio de la función pública a través de un Examen Habilitante.

Igualmente, y referente a este aspecto, la doctrina consultada fortalece nuestra posición, puesto que un Examen Habilitante sería tal que su resultado iría dirigido a la profesionalización del servicio público en Panamá, incluso indistintamente de la clasificación de servidor que no tiene que ver con el ejercicio de la función pública y su relevancia en la función del Estado.

La fortaleza de esta propuesta radica en que tiene un fundamento constitucional y su debilidad va dirigida a lo que hemos investigado sobre el rol de la burocracia estatal, tal como señala (Oszlak, 2009) la burocracia no es un actor neutral, sino un espacio de disputa política y social y, en este tipo de propuesta, incidirían el rol de la

burocracia sectorial y mediadora para su implementación debido a sus intereses individuales y no generales.

De allí que nuestra propuesta guarda un vínculo constitucional ampliamente respaldado y que cuenta con experiencia similar a nivel internacional, aunque no igual. La misma se conecta con las variables del Estado de derecho, ya que este examen contribuye a legalidad, transparencia e igualdad en el acceso.

### **3.4.2 Marco normativo y los procedimientos actuales para el ingreso a la función pública en Panamá**

En cuanto a esta temática, los hallazgos permiten en este punto del análisis del marco normativo, identificar las fortalezas y debilidades para su implementación:

- Como fortaleza contamos con la existencia de la Ley 9, Los reglamentos, el Decreto 453 del 2018, el Manual de procedimientos para el reclutamiento y selección del recurso humano en el sector público panameño el cual organiza concursos, listas de elegibles, periodos de prueba. Igualmente, los Manuales técnicos, también forman parte como una de las fortalezas para la selección y la posibilidad de instrumentar Examen Habilitante mediante reglamento.
- Como una debilidad, nos encontramos con el asedio de las fuerzas políticas como una evidente resistencia natural y dirigida a limitar a requisitos el clientelismo político en la que, como bien se ha dicho en el Informe Nacional del Desarrollo Humano Panamá 2019, que investiga sobre el servicio Civil en Panamá, no existe diferencia entre el gobierno y el Estado y el sector público es inestable en cada cambio de periodo del gobierno de turno. Además, esta

propuesta requerirá la aprobación del sector político que, aunque con discurso poético, hablan del bien común y en la práctica se traduce a un interés partidario y una propuesta como esta, que busca el interés general, no gozaría fácilmente de respaldo político.

Otro elemento importante es que, actualmente, el proceso de ingreso al sector público, está dirigido a que no contempla a todos los servidores públicos, dejando muchos nombramientos de servidores que realizan una función pública a la discrecionalidad en cargos de libre nombramiento. Por lo que se observa que existe insuficiente estandarización de contenidos mínimos sobre la función pública y fines del Estado, situación que genera brechas que justifican un Examen Habilitante de carácter previo.

### **3.4.3 Identificar en derecho comparado, los países que implementan exámenes habilitantes previos para el ejercicio de la función pública**

El Examen Habilitante como tal, no está expresado en los países investigados, a excepción de Corea del Sur, el cual muestra una prueba que realizan en diferentes niveles para poder acceder a una plaza de trabajo. En la República de Chile, encontramos un sistema de ingreso más consolidado con múltiples pruebas que van dirigidas no solo al conocimiento de las competencias del puesto, sino al ejercicio de la función pública. Por ejemplo, Costa Rica, ha implementado recientemente una ley que va dirigida a la profesionalización del servicio público en puestos directivos. Colombia tiene una lista de elegibles la cual es obligatorio su uso para el nombramiento de vacantes.

Todos estos planteamientos muestran que, en los países investigados, aunque no cuenten con el mismo nombre, existen mecanismos que se pueden equiparar al Examen Habilitante. En República Dominicana tienen un sistema de selección pública basado en principios de libre acceso, igualdad y mérito en donde este sistema se basa en que todas las personas que cumplan con los requisitos legales y oficiales tienen derecho a participar en los procesos de ingreso a la administración pública, asegurando así que la función pública esté abierta a toda la ciudadanía sin restricciones.

Veamos nuestros principales hallazgos:

**Costa Rica:** Cuenta con una Ley Marco del Empleo Público la cual es aplicable a las personas servidoras públicas de entidades y órganos bajo el principio de Estado como patrono único. El ingreso al servicio público se realiza mediante un proceso de selección que incluye pruebas de admisión o exámenes de conocimiento general, los cuales evalúan competencias básicas y específicas, según el puesto, el cual además contiene un Manual de Orientación para el Ingreso y Ejercicio de Puestos de Dirección Pública

**República Dominicana:** Cuenta con un servicio civil que está regulado por la Ley No.41-08 de Función Pública y tiene una Secretaría de Estado de Administración Pública que gestiona el acceso al servicio civil a través de Ministerio de Administración Pública que se sustenta en un conjunto de principios orientados a garantizar que la gestión de los recursos humanos del Estado responda a los valores de legalidad, mérito y equidad.

**República de Chile:** Chile a nivel regional de América Latina cuenta con uno de los sistemas más consolidados y que ha recibido una de las mejores puntuaciones porque, actualmente, tener más de seis mil puestos directivos del sector público a través de concursos, tiene un sistema consolidado con la Ley N.º 18.834, Estatuto Administrativo y un Ministerio De Hacienda que regula las relaciones entre el Estado y el personal de los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y de los servicios públicos centralizados y descentralizados que se encarga del cumplimiento de la función administrativa, a través de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) y el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) los cuales gestionan la selección y supervisión del personal. El ingreso a la planta del servicio civil implica presentarse a exámenes escritos y evaluaciones de competencias.

**República de Colombia:** La regulación del sistema de empleo público en Colombia tiene su fundamento en la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1083 de 2015, actualizado al 15 de junio de 2023, el cual tiene un mecanismo de ingreso que se realiza a través de un concurso público que previene la discrecionalidad en los nombramientos públicos. De la revisión de su normativa destacamos lo siguiente: se realizan exámenes técnicos, además de la valoración de antecedentes, Estas son realizadas por una Comisión y estas pruebas originan una lista de elegibles que tienen en estricto orden de mérito, puesto que tendrá vigencia y se usan para cubrir vacantes definitivas y equivalentes. Este aspecto, consideramos relevante y que fortalece el Estado de Derecho y la buena gobernanza en este país.

**República de Corea del Sur:** como hemos dicho, es uno de los sistemas de ingreso al Servicio Civil que sirvió como fuente de inspiración. Esto porque el mismo

cuenta con una estructura que consolida y fomenta en todo funcionario o aspirante, el principio del bien común y la prevalencia del Estado que fortalece la buena gobernanza es competitivo y avanzado, ya que cuenta con múltiples niveles de exámenes estandarizados para ingreso, según grados. Tiene un sistema estructurado de concurso público de los cuales depende el ingreso a la función pública. En este estudio destacamos lo siguiente:

- ✓ El sistema de clasificación de los funcionarios públicos divide a los funcionarios en funcionarios de carrera y funcionarios no de carrera.
- ✓ Los funcionarios públicos deben ser nombrados con base en los resultados de exámenes, historial de servicio y pruebas objetivas de capacidad.
- ✓ Es el principio general del sistema coreano, pues consiste en garantizar que el acceso a la carrera pública sea abierto, competitivo y basado en el mérito. Consolida la idea de que los concursos (exámenes y evaluaciones de capacidad) son el eje habilitante para el ingreso al servicio civil.
- ✓ Tienen un sistema especial para altos cargos: el Senior Civil Service (SCS), creado en 2006, que gestiona los funcionarios de alto nivel (como directores generales, viceministros, entre otros).

#### **3.4.4. Evaluar las ventajas técnicas, jurídicas y éticas de establecer un examen general obligatorio previo al ingreso a la función pública**

La evaluación sobre las ventajas técnicas, jurídicas y éticas de la aplicación de un Examen Habilitante, previo al ingreso a la función pública en Panamá, luego de obtener los resultados de la investigación, con base a informes, normativa internacional y experiencia en otros países y sus indicadores plasmados a través de

estudios del BID, muestran múltiples ventajas y se consolidan ampliamente en las variables técnicas, jurídicas y éticas, por lo siguiente:

Tiene **ventajas técnicas**, debido a que la estandarización, fiabilidad y validez de selección, generará listas de habilitados lo cual reduciría los sesgos subjetivos; es decir, los nombramientos discrecionales. Esto representaría un elemento que fortalece el Estado de derecho, la meritocracia establecida en nuestra constitución y favorece la buena gobernanza.

Las ventajas jurídicas radican en su fundamento en la norma constitucional y la ley que posibilita su implementación, vía reglamento y manuales técnicos, sin reforma constitucional.

La ventaja ética es indudable y una de las más relevantes puesto que refuerza integridad institucional, al demandar conocimiento sobre función pública, deberes y límites del poder estatal. Esto debido a que los objetivos de este examen van dirigido a fortalecer las competencias en conocimientos relacionados a la teoría del Estado, la ética pública, responsabilidad de los que desempeñan la función pública frente al interés general.

La desventaja que encontramos, la hemos mencionado, se encuentra más que en las barreras de diseño metodológico del examen o técnicos que en la barrera burocrática del poder político mediador y sectorial.

### **3.4.5. Formulación de una propuesta normativa e institucional para la implementación del Examen Habilitante como requisito previo al ingreso a la administración pública en Panamá**

La propuesta se ha formulado basada en su estructura compositiva, es decir, los elementos centrales que debe contener a nuestro criterio esta prueba y se ha estructurado con base a los siguientes elementos:

**Jurídico:** Este elemento constituye la estructura legal del examen y su fundamento de aplicación, es decir, su fundamento jurídico que justifica su implementación a través de un reglamento el cual proponemos sea desarrollado en primera instancia por la Dirección General de Carrera Administrativa, esto por lo práctico, pero realmente consideramos debe ser realizado por una institución autónoma e independiente puesto que su cobertura iría a todos los que ejercen la función pública y no solo a los de carrera.

**Alcance:** como se ha planteado, existen las limitaciones burocráticas, por lo que su alcance propuesto es a todos los cargos de carrera y es importante que se incluyan los directivos. Los cargos de libre nombramiento y remoción, los cuales, aunque no sean de carrera, ejercen una función pública que debe ir acordes al principio de la meritocracia, tal como establece nuestra Constitución para este ejercicio y que no quede simplemente a la discrecionalidad de un gobierno de turno cuyo único requisito es ser del partido ganador o haber realizado aportes a la campaña política.

**Temario y contenido del Examen habilitante:** nuestro temario va dirigido precisamente a los resultados que buscamos, mejorar la buena gobernanza, fortalecer

el Estado de Derecho y una función pública dirigida al cumplimiento de los fines del Estado y el interés general, por lo que la temática debe contener lo siguiente:

- ✓ Teoría del Estado
- ✓ Teorías de la Función Pública
- ✓ Ética y Función Pública
- ✓ Administración Pública: conceptos generales, principios de la administración pública
- ✓ Delitos de la Administración Pública
- ✓ Gobernanza y Gobernabilidad
- ✓ Contenido dirigido al razonamiento lógico, aplicación de casos éticos

**Aspectos Técnicos:** este aspecto del Examen Habilitante propone que el mismo sea un instrumento diseñado de manera interinstitucional, en la cual intervengan distintos sectores de la administración pública y contenga aspectos básicos que como Estado debemos manejar para sectores que ejercen la función: docente, judicial, policial, salud, entre otros. Es relevante su exigencia como requisito previo de ingreso a la función pública del Estado, ya que, vemos como en estas funciones de alto impacto y necesidad para la sociedad, no se prioriza el interés general y se suspende de manera arbitraria o se ve afectada por los intereses de un sector. Los servicios que brinda el Estado como educación, salud, seguridad entre otros, debe existir un contrapeso de poderes, donde se priorice el interés general y que se vea claro que el Estado no es el gobierno y que afectar a este es afectar a una nación la cual la conformamos todos sus integrantes.

## **CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **4.1. Conclusiones**

Luego de una investigación exhaustiva, que ha resultado tanto gratificante como académicamente pertinente por la naturaleza del tema y por las consecuencias que sus resultados podrían generar a mediano y largo plazo, sostengo que la propuesta presentada apunta directamente a beneficiar a una colectividad históricamente comprometida con la conquista de derechos. Aun cuando las democracias y los distintos modelos de Estado han promovido la igualdad como objetivo central, pues persisten en el imaginario social y en la praxis política vestigios y prácticas autoritarias a veces sutiles, otras veces manifiestas que distorsionan la función pública y desvirtúan el uso de los recursos del Estado en perjuicio de los sectores más vulnerables. En muchos contextos, esas prácticas se traducen en la normalización del clientelismo político o tráfico de influencias y en la asignación de cargos públicos como botín o pago político con poco o ningún fundamento en el mérito.

Frente a esa realidad, la presente propuesta constituye una intervención modesta, pero necesaria, pues no pretende desconocer la relevancia de la organización política, sino más bien exigirle mayores controles y estándares de ingreso a la función pública que garanticen la imparcialidad, la idoneidad y el respeto al interés general.

Dicho esto, se presentan, a manera de síntesis, las conclusiones de la investigación:

1. Panamá cuenta con fundamentación constitucional y legal suficiente, la Constitución y la normativa de Carrera Administrativa brindan base jurídica sólida para incorporar mecanismos de selección más estandarizados. El

Texto Único de la Ley 9 y el Procedimiento Ordinario de Ingreso (Título V) ya contemplan instrumentos de selección (concursos, exámenes, periodos de prueba) que permiten, por vía decreto o reglamento, integrar como requisito, aprobar, un Examen Habilitante previo al ejercicio de la función pública, sin necesidad de reforma constitucional.

2. Nuestra normativa sobre el ingreso a la función pública cuenta con vacíos para ingresar a la función pública, permitiendo nombramientos discrecionales. Esto, porque muchas plazas no pasan por concursos uniformes. Los cargos de libre nombramiento y remoción crean espacios de discrecionalidad, los cuales afectan la confianza ciudadana, la transparencia y la igualdad, principios que rigen a nivel constitucional todas las funciones, por lo que se requiere mecanismos que permitan un nivel de conocimientos mínimos sobre función pública, fines del Estado y ética, la cual, actualmente, es insuficiente. Estas debilidades justifican la necesidad de un mecanismo común que habilite a todo el que acceda al ejercicio de la función pública.
3. El Examen Habilitante es coherente con el principio del mérito y la profesionalización. Un Examen Habilitante, técnicamente diseñado y jurídicamente regulado, es coherente con los principios rectores de la Carrera Administrativa y contribuye directamente a profesionalizar el servicio público, pues mejora la correspondencia entre requisitos de selección y desempeño y, como el ejemplo colombiano, crearía una base objetiva para las listas de elegibles.

4. Nuestra propuesta resultaría con efectos positivos sobre Estado de Derecho y Gobernanza, esto con base a la evidencia comparada en los modelos de Corea del Sur, Colombia, Chile, Costa Rica y República Dominicana que, según informes internacionales, arroja indicadores en la que sistemas con exámenes estandarizados y órganos técnicos independientes tienden a reducir discrecionalidad, aumentar transparencia y mejorar indicadores de gestión pública.
5. El Examen habilitante puede enfrentar amenazas para su implementación e incluso discusión, tales como la captura política del órgano administrador, sin embargo, mediante normas claras y gobernanza institucional con autonomía y mecanismos de auditoría externa, a largo plazo, gozará con credibilidad, pues generará confianza ciudadana.
6. La viabilidad para la implementación del Examen Habilitante es por la vía política, aunque también como hemos observado, es su mayor limitación. Sin embargo, es la vía que se requiere para su implementación, ya sea por decreto de gabinete o resolución.

## 4.2. Recomendaciones

Las recomendaciones van dirigidas a los ejes de nuestros objetivos planteados.

Veamos:

### **Dentro del marco Jurídico-reglamentario**

- ✓ Es imperante que se instituya el Examen Habilitante para el ejercicio de la Función Pública en Panamá a través de un reglamento. Esto realizado con la Dirección General de Carrera Administrativa en la que en primer lugar se establezcan los cargos a los que aplica y se incluyan los de libre nombramiento y remoción, se establezca la naturaleza obligatoria de la aprobación del Examen Habilitante y la existencia de una lista de habilitados y su obligatoriedad de uso para el nombramiento de vacantes en todas las instituciones del Estado, autónomas, semi autónomas, municipales, ministerios y demás.

### **En lo referente al marco institucional, se recomienda lo siguiente:**

- ✓ Crear un órgano rector autónomo o fortalecer a la DGCA/DIGECA con autonomía técnica, el cual esté compuesto por equipo técnico permanente o comisionado de manera interinstitucional que salvaguarde y garantice incompatibilidades para evitar captura política e imponer controles de integridad.
- ✓ Que exista una acreditación técnica para la elaboración y aplicación, es decir, que se cuente con concursos públicos, ya sea de universidades o institutos de evaluación para la construcción de instrumentos, pruebas piloto y validaciones

psicométricas, como se observó en la práctica de la República de Chile, la República de Corea del Sur y Colombia.

### **En lo referente al diseño técnico y garantía de calidad**

- ✓ Se recomienda definir un plan curricular que contenga los datos mínimos expuestos en esta propuesta.
- ✓ Una validación psicométrica previamente definida.
- ✓ Mecanismos de integridad y seguridad con plataformas electrónicas seguras.
- ✓ Incluir los controles éticos de inclusión y transparencia como se observa en países como Corea del Sur y la República de Chile.

### **En lo referente a su Implementación**

- ✓ La elaboración de un plan de implementación que contenga los aspectos básicos de esta propuesta y los que surjan de la mesa interinstitucional.
- ✓ Adicionar la medición de los indicadores y los métodos que permitan monitorear los efectos en el desempeño a nivel macro institucional en un periodo de tiempo, la buena gobernanza y el fortalecimiento del Estado de Derecho.
- ✓ La creación de programa de capacitación vinculado al examen sería crucial como en el caso del Órgano Judicial, que se ofrezcan cursos para reducir barreras de acceso y orientar a aspirantes en contenidos sobre fines del Estado y ética pública. Esto favorece la equidad y la preparación de talento.
- ✓ Vincular resultados del examen con trayectorias de formación continua, planes de desarrollo profesional y criterios de ascenso para que la evaluación inicial sea el punto de partida de la profesionalización permanente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Undurraga, G. (2002). *Metodología de la Investigación Jurídica*. Chile.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2018). *Ley Marco del Empleo Público No. 10159*. Costa Rica. Obtenido de [https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=96521&nValor3=129344#ddown](https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=96521&nValor3=129344#ddown)
- Asamblea Nacional. (1972). *Constitución Política de la Republica de Panamá*. Panamá: G.O.25176 de 15 de noviembre de 2004.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Estrategias para la profesionalizacion del servicio civil: Lecciones de República Dominicana*. República Dominicana. Obtenido de <http://www.iadb.org>
- Bustamante, A. (20 de mayo de 20 de mayo de 2019). *32% de los servidores, en carrera administrativa*. *La Prensa*. Panamá. Obtenido de [https://www.prensa.com/impresa/panorama/servidores-carrera-administrativa\\_0\\_5307969225.html](https://www.prensa.com/impresa/panorama/servidores-carrera-administrativa_0_5307969225.html)
- Chin Ng, R. (2024). *Situación de los Servidores Públicos en Panamá* (Vol. No.7 ). Panamá: Revista Ratio Legis. doi:<https://doi.org/10.61311/2953-2965.184>
- Christian, S., & Danuel, R. (2024). *Carta Iberoamericana para la Medición y el Análisis de Datos en la Administración Pública*. CLAD. Obtenido de <https://clad.org/publications>

CLAD. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Bolivia. Obtenido de <https://backend.clad.org/declaraciones-consensos/carta-iberoamericana-de-la-funcion-publica/>

CLAD. (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública* (Vol. 42). Caracas, Venezuela: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533673008>

Contraloría General de la República. (2025). *Informe de Planilla del Sector Público*. Panamá. Obtenido de <https://www.contraloria.gob.pa/informes/planilla-sector-publico/>

Decreto Ejecutivo 453. (11 de Junio de 2018). *Que establece el calendario y el proceso para el Procedimiento Ordinario de Ingreso al Régimen de Carrera Administrativa mediante concurso [Ministerio de la Presidencia]*. Panamá: Gaceta Oficial 28547-A.

Dirección General de Servicio Civil (CECADES). (2018). *Manual de Orientación para el Ingreso y Ejercicio de Puestos de Dirección Pública (Versión 1)*. San José, Costa Rica.

García Ricci, D. (2011). *Estado de Derecho y Principio de Legalidad*. México: D.R. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Obtenido de <https://corteidh.or.cr/tablas/r28801.pdf>

Korea, R. o. (2025). *Ministry of Personnel Management, Recruitment system*. Obtenido de <https://www.gosi.kr/receipt/recruitmentSystem.do>

Ley 19882. (2003). *Que regula la nueva Política del personal a los funcionarios públicos [Ministerio de Hacienda]*. Chile. Obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=211480&idParte=8649054>

*Ley 20955, que perfecciona al Sistema de Alta Dirección Pública*. (2016). Chile.

Ley 53 . (2015). *Que regula la Carrera Judicial*. Panamá,: G.O. 27856-A. Obtenido de <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/blogs.dir/3/2019/08/406/ley-53-de-27-de-agosto-de-2015.pdf>

Ley 9. (2018). *Que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la ley 23 de 2017. [Ministerio de la Presidencia]*. Panamá: Gaceta Oficial No. 28729.

Ley 909. (2004). *Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. [Congreso Nacional]*. Colombia. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861>

Ley No.41. (2008). *De la Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública [Congreso Nacional]*. Republica Dominicana. Obtenido de <https://migracion.gob.do/transparencia/wp-content/uploads/2019/10/Ley-N%C2%B0-41-08-de-Funci%C3%B3n-P%C3%ABlica-y-crea-la-Secretar%C3%ADa-de-Estado-de-Administraci%C3%B3n-P%C3%ABlica.pdf>

Méndez Bohórquez, M. Á. (2012). *La Méritocracia como Mecanismo de Ingreso de los Empleados Públicos al Servicio Civil Colombiano*. Bogotá, D.C.

Mesa, V. N. (2006). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas* (Décima ed.). Bogotá: Temis.

Ministerio de Gestión de Personal. (2024). *STATE PUBLIC OFFICIALS ACT, Ley de Funcionarios Públicos estatales*. Corea del Sur: No. 20627. Obtenido de [https://elaw.klri.re.kr/kor\\_service/lawView.do?hseq=69197&lang=KOR](https://elaw.klri.re.kr/kor_service/lawView.do?hseq=69197&lang=KOR)

Ministerio de la Presidencia, D. G. (2018). *Manual de Procedimientos para el Reclutamiento y Selección del Recurso Humano en el Sector Público Panameño*. Panamá. Obtenido de [www.digeca.gob.pa](http://www.digeca.gob.pa)

Naciones Unidas . (2025). *Plan Estratégico del PNUD, 2026-2029*. Nueva York.

Naranjo Bautista, S., Mosqueira, E., Lafuente, M., De Michele, R., Fuenzalida, J., Keefer, P., . . . Strazza, L. (2025). *Mejores gobiernos para mejores vidas: fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocracia e inclusiva del servicio civil en América Latina y el Caribe*. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. doi:<https://doi.org/10.18235/0013424>

Oszlak, O. (2009). *La profesionalización del Servicio Civil en América Latina : Impactos sobre el proceso de Democratización*. OEA-PNUD.

Páez Monzón, F. (2019). *Algunas Reflexiones teóricas sobre la noción jurídica de función pública*. La Habana. doi:<https://doi.org/10.24215/25251678e272>

Pérez, A. M. (2010). La Gobernabilidad en Panamá. En *Voz de Expertos: Gobernabilidad Democrática*. Panamá.

PNUD. (2019). *El servicio Civil en Panamá, Informe NAcional del Desarrollo Humano Panamá 2019*. Phoenix Design. Obtenido de <https://www.undp.org/es/panama/publicaciones/el-servicio-civil-en-panama>

Presidencia de la República. (2015). *Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*. Colombia. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62866>

Resolucion de Gabinete No. 124. (26 de diciembre de 2024). *Que aprueba el Plan Estratégico para los próximos 5 años de gestión [Consejo de Gabinete]*. Panamá: Gaceta Oficial No. 30186-B.

## ANEXO

Panamá, 24 de septiembre de 2025.

Señores

**UNIVERSIDAD LATINA DE PANAMÁ**

E. S. D.

Estimados Señores:

La (el) suscrita (o) notifica haber revisado por solicitud de la estudiante **Karen Elvira Jones Franco**, con cédula de identidad personal **8-744-522**, el proyecto de investigación final de graduación titulado ***EL EXAMEN HABILITANTE COMO REQUISITO PREVIO DE ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL, EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO Y LA BUENA GOBERNANZA EN PANAMÁ*** y a su vez doy fe de que el documento cumple satisfactoriamente con todos los requisitos formales de ortografía y de redacción exigidos por el idioma español.

Atentamente,

  
**Profesora de Español**

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
TRIBUNAL ELECTORAL

**Brenda Judith  
Oliveros Lorenzo de Perez**

NOMBRE USUAL:  
FECHA DE NACIMIENTO: 28-DIC-1965  
LUGAR DE NACIMIENTO: COCLÉ, LA PINTADA  
SEXO: F TIPO DE SANGRE:  
EXPEDIDA: 07-FEB-2018 EXPIRA: 07-FEB-2028



**2-103-1895**



*Brenda O. de Perez*

# UNIVERSIDAD DE PANAMA

LA FACULTAD DE

## Humanidades

HACE CONSTAR QUE

EN VIRTUD DE LA POTESTAD QUE LE CONFIEREN LA LEY Y EL ESTATUTO UNIVERSITARIO,

### Brenda J. Oliveros

HA TERMINADO LOS ESTUDIOS Y CUMPLIDO CON LOS REQUISITOS QUE LE HACEN ACREEDOR, CON ALTOS HONORES, AL TITULO DE

### Licenciada en Humanidades con Especialización en Español

Y EN CONSECUENCIA, SE LE CONCEDE TAL GRADO CON TODOS LOS DERECHOS, HONORES Y PRIVILEGIOS RESPECTIVOS, EN TESTIMONIO DE LO CUAL SE LE EXPIDE

ESTE DIPLOMA EN LA CIUDAD DE PANAMA A LOS *diecisiete*

DIAS DEL MES DE *Febrero*

DE MIL NOVECIENTOS *noventa y ocho*

Director General

59025

*Justo F. Chalek*  
Decano

*Justo Guzmán*  
Rector



REPUBLICA DE PANAMA  
MINISTERIO DE EDUCACION  
Direccion Regional de Panamá Cero

Panamá, el día de *Junio* de *1998*

Nombre del Destinatario: *Brenda J. Oliveros*

Nombre del Destinatario: *Brenda J. Oliveros*

Nombre del Destinatario: *Brenda J. Oliveros*

*Brenda J. Oliveros*

Ante mí se firmó