



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 3 de febrero de 2022  
Nota C-016-22

Señor  
**Francisco Berrío**  
Ciudad.

**Ref.: Circular AAC-CIR-2022-7 de Recursos Humanos de la Autoridad Aeronáutica Civil.**

Señor Berrío:

Es un hecho cierto que, corresponde a esta Procuraduría brindar contestación a la consulta elevada, en atención al derecho de petición que le asiste, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política de la República de Panamá; no obstante, llama la atención el que, usualmente, eleve consultas relacionadas con situaciones de orden interno y administrativo dentro de la institución donde usted labora.

Ante ello, es importante aclarar que si bien la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, permite a los particulares al amparo de su artículo 3, numeral 6 recibir una orientación ciudadana, también corresponde a este Despacho por imperio legal, emitir nuestro parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento a seguir. En este sentido corresponde a usted en primera instancia, de así considerarlo, que si se ha emitido un acto administrativo, por parte de la Autoridad Aeronáutica Civil que le vulnere un derecho subjetivo, interponer los recursos que le permite la ley, de manera tal que se cumplan los requisitos que para ello se disponen.

- La consulta:

“En vista de la Circular AAC-CIR-2022-7 de la Jefa de Recursos Humanos de la Autoridad de Aeronautica (sic) Civil del día (sic) 21/01/2022, con relacion(sic) a las Incapacidades por COVID-19 en donde señala que serán (sic) descontadas de las Vacaciones Acumuladas o del Tiempo Extraordinario. Por tal Razon (sic) le Consulto su Opinion (sic) en cuanto a esto o si deben ser descontadas de los 18 días (sic) de Incapacidad por Enfermedad que todos tenemos Derecho. Es decir es una Enfermedad o no.”

De la lectura de la consulta formulada, se desprende que la misma tiene por objeto que esta Procuraduría se pronuncie sobre un acto administrativo materializado, mediante una circular emitida por la Jefa de Recursos Humanos de la Autoridad Aeronáutica Civil, la cual goza de presunción de legalidad, mientras un Tribunal competente no decida lo contrario.

Al respecto, debemos indicarle que cualquier pronunciamiento que realice este Despacho en los términos solicitados en su consulta, implicaría hacer un análisis prejudicial sobre la legalidad del contenido de la Circular AAC-CIR-2022-7; situación que iría más allá de los

límites que nos impone el artículo 2 de la Ley 38 de 31 julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, el cual señala que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.

- Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos

El artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, dispone que “*Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no (sic) se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.*” Lo anterior, se conoce como el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos.

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 12 de noviembre de 2008 señaló lo siguiente:

"Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello."

Es decir que, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley, por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y por tanto, su aplicación es obligatoria.

En este sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala lo siguiente:

“**ARTICULO 206.** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...

2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal. ...”

(Subraya y resalta el Despacho)

A su vez el Artículo 97 del Código Judicial dispone que:

“**Art. 97.** A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

**1. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;**

2. De los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los Gerentes o de las Juntas Directivas o de Gobierno, cualesquiera que sea su denominación, de las entidades públicas autónomas o semiautónomas que se acusen de ser violatorias de las leyes, de los decretos reglamentarios o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos;

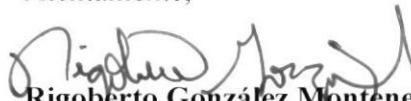
...

11. De la interpretación prejudicial acerca del alcance y sentido de los actos administrativos cuando la autoridad judicial encargada de decidir un proceso o la administrativa encargada de su ejecución, lo solicite de oficio antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto, según corresponda;

...” (Resalta el Despacho)

Por todo lo anterior, reiteramos que al ser la Circular AAC-CIR-2022-7, un acto administrativo materializado, que goza de presunción de legalidad y es de obligatorio cumplimiento mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o las leyes, no le es dable a este Despacho entrar a examinar de manera prejudicial, la validez o legalidad del contenido de la misma, por ser ello, competencia privativa de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/cr  
Exp. C-013-22

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)*