



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 22 de marzo de 2023.  
Nota C-038-23

Señor  
**Alejandro Haynes Hamilton**  
Secretario General de la  
Federación Nacional de Asociaciones  
y Organizaciones de Empleados Públicos (FENASEP)  
Ciudad.

**Ref.: Ausencias justificadas por participación en Encuentro de Dirigentes Capitulares.**

Señor Haynes:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito fechado 1 de marzo de 2023, mediante el cual usted solicita una opinión a esta Procuraduría, respecto de una supuesta controversia ocasionada por la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA) y el Ministerio de Ambiente, en contra del desarrollo de las normativas establecidas en la Ley No.9 de 20 de junio de 1994 “*Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa*”, sobre la libertad sindical, en los siguientes términos:

“ ...

**PRIMERO:** *Que en días pasados nuestra FEDERACIÓN, tomó la iniciativa estipulada en la ley de convocar representantes de nuestras distintas asociaciones afiliadas para participar de ENCUENTRO DE DIRIGENTES CAPITULARES, de todo el país, que se llevó a cabo en el lugar denominado EL BONGO de MONTIJO, provincia de Veraguas.*

...

**TERCERO:** *A raíz de lo mencionado anteriormente, se le envió a las instituciones correspondientes, las notas solicitando se autorizara la ausencia justificada, como lo establece la ley 9 de 1994 en sus artículos No.83, que en su numeral 2, habla de licencias y el artículo No.88, numerales 2 y 4 que hablan sobre licencias con sueldo por las razones correspondientes descritas en la misma.*

**CUARTO:** *De más de VEINTE (20), instituciones públicas que recibieron las notas enviadas, solo una institución siguiendo directrices de LA DIRECCIÓN GENERAL DE CARRERA*

*ADMINISTRATIVA, en adelante DIGECA, se opusieron a dar la autorización correspondiente como lo establece la ley, interpretando al parecer de LA DIGECA, de manera subjetiva, de que se diera el permiso como un asunto personal...*

**SEXTO:** *El Ministerio de Ambiente solicitó opinión a DIGECA y esta a su vez le recomendó lo ya descrito, lo cual viola a todas luces las normativas nacionales e internacionales...*”

Al respecto debemos indicarle primeramente que, luego de una prolija lectura del contenido de su escrito, se observa, que el mismo versa entre otros aspectos, sobre actuaciones que fueron previamente ventiladas por el Ministerio de Ambiente y, simultáneamente con la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA), relacionadas con la solicitud realizada por la Federación Nacional de Asociaciones y Organizaciones de Empleado Públicos (FENASEP), que pretendía la autorización de una ausencia justificada para la participación de sus representantes al Encuentro de Dirigentes Capitulares que se llevó a cabo en la Provincia de Veraguas, mismas que de considerarse estuviesen vulnerando derechos subjetivos, lo procedente y/o correcto hubiese sido la interposición de los recursos de ley en vía gubernativa, cuya presentación resulta necesaria e indispensable, para agotar de esta manera la vía gubernativa.

En ese sentido, hacemos de su conocimiento que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones “...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”, situación que no se configura en el caso que nos ocupa; toda vez que lo que se solicita, guarda relación con el análisis sobre la legalidad y alcance de actos administrativos materializados, los cuales gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria inmediata, y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes, como es el caso del acto administrativo a través del cual el Ministerio de Ambiente se opuso a la solicitud realizada por la FENASEP.

Aunado a ello, de conformidad con el numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley No.38 de 2000, corresponde a esta Procuraduría servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, presupuestos que tampoco se ajustan a lo solicitado, toda vez que lo que se solicita (***opinión sobre la supuesta controversia ocasionada por DIGECA y El Ministerio de Ambiente***), escapa de las competencias establecidas por Ley a este Despacho.

No obstante, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, en concordancia con el numeral 6, del artículo 3 de la referida Ley No.38 de 2000, nos permitimos brindarle una orientación, aclarando igualmente que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

## I. Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos.

El artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las órdenes y demás actos 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 se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

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.** ...” (Lo subrayado y resaltado es nuestro)*

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:*

***I. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;***  
*...” (Lo resaltado es nuestro)*

Ahora bien, la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, existiendo pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en este sentido.

En este orden de ideas, podemos citar como referencia la Sentencia de dicha sala de 30 de diciembre de 2011, que al respecto señala lo siguiente:

*“Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:*

*"La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.*

*El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico."*

*(DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266)."*

Es por ello que, quien considere tener un interés legítimo, podrá presentar las acciones y recursos correspondientes, a fin que el posible acto emitido, sea declarado nulo por ser contrario a la Constitución y/o la Ley.

## **II. De las Ausencias Justificadas.**

El artículo 83 del referido Texto Único de la Ley No.9 de 1994, dispone que *“Los servidores públicos podrán ausentarse justificadamente del puesto de trabajo, siempre que las ausencias se encuentren dentro de las previsiones del presente Capítulo.”*

Por su parte el artículo 84 siguiente, señala que la ausencia justificada se acredita mediante permisos, licencias, tiempo compensatorio reconocido, separación del cargo y vacaciones.

En este orden de ideas, debemos señalar que el artículo 85 ibídem, define a los permisos como *“las ausencias justificadas del puesto de trabajo por un máximo de 18 días al año”* y a su vez dispone que los mismos, podrán ser solicitados por diferentes causas. Veamos:

*“Artículo 85. Los permisos son las ausencias justificadas del puesto de trabajo por un máximo de dieciocho días al año. Se pueden solicitar permisos por las siguientes causas:*

- 1. Enfermedad del servidor público.*
- 2. Duelo.*
- 3. Matrimonio del servidor público.*
- 4. Enfermedad de parientes cercanos.*
- 5. Eventos académicos puntuales.*
- 6. Otros asuntos personales de importancia.*

*El servidor público debe coordinar la utilización de los permisos que solicite con su superior inmediato, pero no podrá exceder los dieciocho días anuales.”*

Respecto a las licencias, los artículos 86 y 87 de dicho Texto Único, establecen en qué consisten las licencias y su clasificación, de la siguiente manera:

*“Artículo 86. Las licencias son ausencias justificadas del puesto de trabajo motivadas por situaciones distintas a las de los permisos. Su trámite deberá estar debidamente reglamentado.*

*Artículo 87. Habrá tres clases de licencias: con sueldo, sin sueldo y especiales.”*

A su vez, la misma norma dispone en sus artículos 88, 89 y 90, para qué se otorgan o se conceden cada una de estas licencias. Veamos:

*“Artículo 88. Las licencias con sueldo se otorgan por:*

- 1. Estudios.*
- 2. Capacitación.*
- 3. Representación de la institución, el Estado o el país.*

4. *Representación de la asociación de servidores públicos.*

**Artículo 89.** *Las licencias sin sueldo se conceden para:*

1. *Asumir un cargo de elección popular.*
2. *Asumir un cargo de libre nombramiento y remoción.*
3. *Estudiar.*
4. *Asuntos personales.*

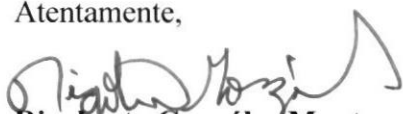
**Artículo 90.** *Se denominan licencias especiales las remuneradas por el sistema de seguridad social, y son causadas por:*

1. *Gravidez.*
2. *Enfermedad que produzca incapacidad superior a quince días.*
3. *Riesgos profesionales.*"

Como puede observarse de los planteamientos anteriores, éstos son los mecanismos que de conformidad con la Ley de Carrera Administrativa, permiten que un servidor público pueda ausentarse de manera justificada del lugar en el que debe prestar el servicio para el que ha sido designado.

De esta manera damos respuesta a su nota, reiterándole que la orientación que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/mabc  
C-030-23