



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 21 de agosto de 2017  
C-080-17

Doctor  
**Paúl Gallardo**  
Director General  
Hospital del Niño  
Doctor José Renán Esquivel  
E. S. D.

Señor Director:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante Nota No. DM-N-636, calendada 27 de julio de 2017, a través de la cual se nos consulta si a los profesionales de Farmacia que laboran en el Hospital del Niño Doctor José Renán Esquivel, les son aplicables los derechos reconocidos en la Resolución No. 1083 de 14 de agosto de 2015, proferida por el Ministro de Salud.

En respuesta a la interrogante formulada, esta Procuraduría es del criterio que al ser el Hospital del Niño Doctor José Renán Esquivel, un hospital de tercer nivel, le son aplicables a los profesionales y técnicos de Farmacia que laboran en dicho centro hospitalario, los derechos reconocidos a través de la Resolución No. 1083 de 14 de agosto de 2015, proferida por el Ministro de Salud, por lo tanto, poseen el derecho a que su jornada completa de labores sea de seis (6) horas diarias, mientras que la compensación económica por dicha jornada, sea la correspondiente a la de ocho (8) horas laborables, para lo cual, consideramos que sería recomendable que se encontrara acreditada en el expediente personal de Recursos Humanos la asignación de funciones de dichos profesionales y técnicos de Farmacia en el Hospital del Niño Doctor José Renán Esquivel.

Una vez señalado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a la precedente valoración.

#### **Fundamento del criterio de la Procuraduría de la Administración.**

En primer lugar, debemos indicar que, conforme lo prevé el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, las órdenes y demás actos administrativos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas, 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.

Por su parte, la doctrina administrativa ha reconocido el principio de presunción de legalidad, definiéndola como la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz.

Para el autor colombiano Sánchez Torres, la presunción de legalidad significa que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Agrega, que el fundamento de esta presunción se encuentra en la celeridad y seguridad que debe reinar en la actividad administrativa, puesto que la legitimidad del acto administrativo no necesita ser declarada previamente por los tribunales, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público<sup>1</sup>.

De igual forma, el autor Rodríguez Santos expresa que la presunción de legalidad consiste en que los actos administrativos deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento en que comienza su vigencia y mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo. Quiere decir lo anterior que, el acto administrativo puede ser expedido viciado por alguna de las causales de nulidad pero se presume legal y conserva su vigencia hasta que no sea declarado nulo por la jurisdicción contencioso administrativa<sup>2</sup>.

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, se ha referido a la presunción de legalidad en diversos fallos, entre los cuales citamos:

Sentencia de 27 de abril de 2009:

“ ...

Lamentablemente no se incorporaron al proceso constancias o elementos científicos que desvirtúen la presunción de legalidad que cobija el supuesto de hecho que, a juicio del Consejo de Gabinete, hizo necesaria la expedición de la Resolución que atacan los demandantes.

A este respecto, no puede pasarse por alto que tratándose de una acción Contencioso-Administrativa de Nulidad, recae sobre los demandantes la carga de acreditar "el supuesto de hecho de las normas que les son favorables", que, en este caso, lo habría representado la demostración fehaciente y fundada de que la estimación hecha por el Consejo de Gabinete respecto a las "altas precipitaciones pluviales en las áreas de difícil acceso"

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín.1995. Pág. 5

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ SANTOS, Carlos Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá. 1996. pág. 53

no coincidía con la realidad y tampoco "afectaba directamente la ejecución de las obras".

Este Tribunal, como se ha señalado, no observa en el expediente ninguna evidencia de que lo afirmado por el Consejo de Gabinete sea inexacto, y se tendría que reconocer que la valoración de las circunstancias que se dan en un momento dado recae sobre la autoridad administrativa. Si, en efecto, el Consejo de Gabinete afirmó que durante ese periodo para el cual se establece la ejecución de los proyectos de PRODEC, las situaciones ambientales originadas por las precipitaciones pluviales en las áreas de difícil acceso, hacían necesario que las obras se ejecutaran en "el verano del primer cuatrimestre de cada año", tal apreciación al estar revestida de la presunción de legalidad que caracteriza a los actos administrativos, no puede ser desconocida, a menos que los impugnantes hubieran aportado elementos de prueba que acrediten lo contrario, situación que infortunadamente no se ha producido en este caso.

En síntesis, la Resolución de Gabinete 166 de 28 de diciembre de 2007 es un Acto Administrativo que, por tal virtud, está amparado en la presunción de legalidad y el mismo debe cumplirse, a menos que sea declarado contrario a la Ley, y, para que ello proceda, es indispensable que se cuenten con elementos probatorios capaces de desvirtuar esa presunción de legalidad...".

Sentencia de 23 de marzo de 2006:

“ ...

Cabe destacar que los actos administrativos están revestidos de la presunción de legalidad. Al respecto, el jurista colombiano Luis Felipe Berrocal Guerrero ha señalado lo siguiente con respecto a la noción de la presunción de legalidad:

"Consiste en suponer que todo acto administrativo ha sido expedido de acuerdo con el ordenamiento jurídico, o sea conforme a las reglas para su creación, tanto desde el punto de vista material, es decir, en relación con su contenido, como desde el punto de vista formal, esto es, en lo concerniente a sus elementos, la competencia, requisitos, trámites, oportunidad y demás aspectos sustantivos y adjetivos para la expedición de cada acto administrativo." (Berrocal Guerrero, Luis Felipe, Manual del Acto Administrativo, Ediciones Librería del Profesional, Santafé de Bogotá, Colombia, 2001, pág.69)

Por lo tanto, le corresponde al administrado desvirtuar la presunción de legalidad de la cual goza el acto administrativo a través de la aportación de prueba idónea.

En atención a lo antes expuesto, la Sala considera que el recurrente no ha logrado desvirtuar la presunción de legalidad que posee la Resolución N° 3214-00 D.N.P. de 8 de septiembre

de 2000, dictada por la Dirección General de la Caja de Seguro Social, que resuelve destituirlo del puesto de encargado del control de presupuesto en el Hospital Regional de Chepo, pues no ha presentado elementos de juicio suficientes para comprobar la ilegalidad del acto administrativo demandado, a pesar de los múltiples esfuerzos hechos por la Sala a fin de obtener los documentos aducidos por el recurrente como prueba...”.

En este contexto, se colige que, de acuerdo con el principio de presunción de legalidad, los actos administrativos en firme, emitidos por un funcionario del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas, en el ejercicio de sus funciones, tienen fuerza obligatoria inmediata y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, o declarados contrarios a la Constitución Política, a la Ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes. Así las cosas, podemos indicar con total claridad, que la Resolución No. 1083 de 14 de agosto de 2015, proferida por el Ministro de Salud, goza de presunción de legalidad al cumplir con los requisitos previamente expuestos y en consecuencia, se encuentra investida de las prerrogativas concebidas para este tipo de actos.

Ahora bien, como quiera que el objeto de la presente consulta es determinar si a los profesionales de Farmacia que laboran en el Hospital del Niño Doctor José Renán Esquivel, y que no están de forma permanente en áreas críticas o de estrés, les son aplicables los derechos reconocidos a través de la Resolución No. 1083 de 14 de agosto de 2015, proferida por el Ministro de Salud, consideramos oportuno citar un extracto de la parte resolutive de dicha resolución, que señala:

“ RESUELVE:

**PRIMERO: Reconocer que la jornada completa de trabajo para el profesional de Farmacia que laboran en las farmacias de los hospitales de segundo y tercer nivel y de los policentros de las dependencias del Ministerio de Salud, será de seis (6) horas diarias, sin que esto menoscabe su derecho a recibir la compensación económica correspondiente a ocho (8) horas laborables y sin que ello genere mayor erogación financiera en la institución.**

**SEGUNDO: Reconocer que la jornada completa de trabajo para los Técnicos de Farmacia que laboran en las farmacias de los hospitales de segundo y tercer nivel y de los policentros de las dependencias del Ministerio de Salud, será de seis (6) horas diarias, sin que esto menoscabe su derecho a recibir la compensación económica correspondiente a ocho (8) horas laborables y sin que ello genere mayor erogación financiera en la institución.**

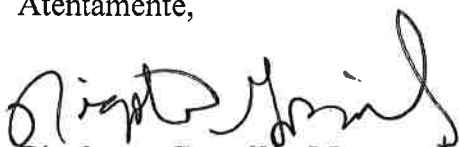
**TERCERO: Esta jornada de trabajo se implementará a partir del 1 de enero de 2016.” (El resaltado y subrayado es nuestro).**

**De la citada Resolución, se infiere el reconocimiento hecho en favor de los profesionales y técnicos de Farmacia que laboran en las farmacias de los hospitales de segundo y tercer nivel, y de los policentros de las dependencias del Ministerio de Salud, para que la jornada completa de dichos funcionarios sea de seis (6) horas diarias, mientras que la compensación económica, sea la correspondiente a la de ocho (8) horas laborables, sin establecer condición alguna, por ejemplo, que para ello, deban trabajar en las unidades críticas o de estrés, de forma permanente o no.**

Es decir, que la precitada resolución no hace excepciones en la aplicación del reconocimiento a los técnicos y profesionales de Farmacia que brindan labores en hospitales de segundo y tercer nivel, más allá del tipo de hospital al que prestan servicios, por tanto, consideramos que no es viable el establecimiento de excepciones adicionales a la establecida en dicha resolución.

Por tanto, al ser el Hospital del Niño Doctor José Renán Esquivel, un Hospital de tercer nivel, somos del criterio que a los profesionales y técnicos de Farmacia que laboran en dicho centro hospitalario, les son aplicables los derechos reconocidos a través de la Resolución No. 1083 de 14 de agosto de 2015, proferida por el Ministro de Salud, en consecuencia, estos funcionarios poseen el derecho a que su jornada completa sea de seis (6) horas diarias, mientras que la compensación económica, sea la correspondiente a la de ocho (8) horas laborables, para lo cual, consideramos que sería recomendable que se encontrara acreditada en el expediente personal de Recursos Humanos la asignación de funciones de dichos profesionales y técnicos de Farmacia en el Hospital del Niño Doctor José Renán Esquivel.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/skdf