



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 18 de diciembre de 2020  
C-154-20

Licenciada  
**Mireily Díaz Giron**  
Fiscal Adjunta Anticorrupción del  
Sistema Penal Acusatorio  
Ciudad.

**Ref.: efectos del artículo 170 de la Ley 38 del 31 de julio de 2000.**

Licenciada Díaz Giron:

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1 artículo 6 la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, esta entidad está llamada a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o procedimiento que debe seguirse en un caso concreto en tanto que el artículo 2 de la misma excerta legal señala que las actuaciones de esta Procuraduría se extienden al ámbito jurídico administrativo del estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales como es el caso que nos ocupa, sin embargo atendiendo a la colaboración enmarcada en los artículos 75 y 277 del Código procesal penal, este despacho procede a dar formal respuesta a su solicitud en los siguientes términos. Veamos:

- Lo que se consulta.

“1. Si al presentar un Recurso de Reconsideración ante una Resolución que decreta dejar sin efecto el nombramiento de un servidor público, este puede evitar la suspensión del salario de ese funcionario hasta tanto surta la reconsideración de la Resolución impugnada.

2. Cualquier otra información/documentación que guarde relación con la presente investigación.”

Con relación al tema objeto de su consulta estimamos oportuno indicarle que esta Procuraduría en ocasiones anteriores, ha emitido su criterio respecto a este tema, señalando los efectos jurídicos en que se deben conceder los recursos legales (reconsideración y apelación), presentados en contra de los actos administrativos, indicando que la finalidad de éstos, es la de ser un mecanismo de impugnación promovido ante la Administración por quien está legitimado para ello, con la finalidad de obtener la anulación o modificación de un acto administrativo determinado, constituyéndose, por tanto en el principal instrumento de justicia administrativa que el ordenamiento jurídico pone en manos de los ciudadanos para defenderse contra posibles ilegalidades que pueda cometer la Administración Pública; criterio éste, emitido ante solicitud similar dirigida al Director General de Carrera Administrativa<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Nota C-120-19 de 20 de noviembre de 2019

Igualmente este Despacho es del criterio que al interponerse los recursos de reconsideración y/o apelación contra actos administrativos (como los resueltos de personal) que afecte derechos subjetivos del servidor público, deberá mantenerse en su puesto de trabajo, hasta tanto se resuelvan en forma definitiva los recursos legales interpuestos.<sup>2</sup>

- **Antecedentes.**

Es la Constitución Política de la República de Panamá, donde se establece el principio de legalidad, el cual es la base de nuestro ordenamiento positivo, en virtud del cual los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia, es decir que el servidor público solo puede hacer lo que la ley le permite, tal y como lo establece el artículo 18:

*“Artículo 18: Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por las mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas. “*

De igual forma, este principio fundamental de derecho forma parte de nuestro ordenamiento jurídico consagrado en el artículo 34 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que establece lo siguiente:

*“Artículo 34: Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad...” (Lo subrayado es nuestro)*

Vemos entonces como las actuaciones de los servidores públicos deben ser apegadas a lo establecido en la ley, con fundamento en los artículos supra citados.

- **Ámbito de aplicación**

En relación al ámbito de aplicación, la Ley de Procedimiento Administrativo General, en su artículo 37 señala lo siguiente:

*“Artículo 37: Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley”.*

---

<sup>2</sup> Nota C-103-19 de 15 de octubre de 2019

De lo anterior se colige que esta norma es aplicable **a todos los procesos administrativos que se surtan en todas las dependencias estatales**, sean estas de la administración central, descentralizada o local, entre las que se encuentran incluidas el Ministerio de Economía y Finanzas y, con la excepción de aquellas que cuenten con legislación especial que regule sus procedimientos para temas o materias específicas.

En este sentido la Ley de Procedimiento Administrativos General establece lo siguiente en materia de recursos de reconsideración y de apelación:

*“Artículo 170: **El recurso de reconsideración**, una vez interpuesto o propuesto en tiempo oportuno y por persona legitimada para ello, **se concederá en efecto suspensivo**, salvo que exista una norma especial que disponga que se conceda en un efecto distinto.” (Lo resaltado es de la Procuraduría)*

*“Artículo 173: **El recurso de apelación deberá concederse en el efecto suspensivo**, salvo que exista una norma especial que le asigne un efecto diferente” (el subrayado es nuestro)*

En ese sentido nuestra Ley de Procedimiento Administrativo establece que ambos recursos, deben ser concedidos en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que le asigne un efecto diferente, y la propia norma nos define lo que debemos entender por efecto suspensivo de la siguiente manera:

*“Artículo 201*

*43. **Efecto suspensivo.** Aquél en que se conceden los recursos ordinarios instituidos en esta Ley (reconsideración y apelación) según el cual se suspenden los efectos y ejecución de la resolución impugnada mientras se surte la reconsideración o la segunda instancia.”*

Con relación a si la presentación del recurso puede evitar la suspensión del salario de la funcionaria hasta tanto surta la reconsideración de la Resolución impugnada, este despacho mediante consulta C-103-19, dio respuesta a la Asociación de Servidores Públicos de la Autoridad de los recursos Acuáticos, señalando lo siguiente:

*“Por otra parte, respecto a si los funcionarios públicos de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, deben abandonar sus puestos de trabajo y ser sacados de planilla sin que se hubiera agotado la vía gubernativa, lo que es parte del debido proceso administrativo, reiteramos una vez más lo dispuesto por el artículo 161 del Texto único de 29 de agosto de 2008 de Carrera Administrativa de, que señala que ningún puesto público ocupado por un servidor público de Carrera Administrativa destituido podrá ser ocupado en forma permanente, hasta tanto se resuelvan en forma definitiva los recursos que se interpongan.*

*Respecto del tema de los recursos en vía gubernativa, la misma sala en comento, en Resolución de 14 de diciembre de 2012, señala lo siguiente:*

*“...la finalidad que persigue el agotamiento de la vía gubernativa, es darle a la Administración la oportunidad de corregir o enmendar sus propios errores. En otros términos, con el agotamiento de la vía gubernativa, se busca que dentro de la propia Administración Pública se revocar el administrativo que afecte al administrado o le cause perjuicio.”*

*Por lo tanto, somos de la opinión en el caso que nos ocupa, que por mandato de Ley los efectos de los resueltos de personal que contengan destituciones se suspenden con la interposición de los recursos de reconsideración y apelación, facultando de esta manera al servidor público destituido a mantenerse en el puesto de trabajo y, percibiendo su salario, hasta tanto le sea resuelta su impugnación, es decir, se agote la vía gubernativa.”*

• **Conclusión:**

Luego de analizadas las diversas normas constitucionales y legales que hacen referencia a los recursos, este Despacho mantiene el criterio expuesto mediante la Nota C-120-19 de 20 de noviembre de 2019 señalando que todas las instituciones estatales, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales deberán identificar si dentro de su legislación existen normas que determinen y regulen el efecto en que deberán concederse los recursos de reconsideración y/o apelación; en caso contrario, deberá ceñirse de acuerdo con lo que dispone la Ley de Procedimiento Administrativo General, garantizando al ciudadano la defensa ante posibles ilegalidades que pueda cometer la Administración Pública

Igualmente este Despacho es del criterio que al interponerse los recursos de reconsideración y/o apelación contra actos administrativos (como los resueltos de personal) que afecten derechos subjetivos del servidor público, podrá mantenerse en su puesto de trabajo hasta tanto se resuelvan en forma definitiva los recursos legales que se interpongan.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/rae

*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)\**