



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de octubre de 2024
Nota C-227-24

Licenciada
Yoideth Chirú
CHIRÚ & CHIRÚ Abogados
Ciudad.

Ref.: Solicitud de reconocimiento y pago del incentivo por retiro voluntario, a los herederos de un excolaborador de la Autoridad del Canal de Panamá.

Licenciada Chirú:

Hacemos referencia a su escrito presentado el 4 de octubre del año en curso, a través de la cual solicita a este Despacho, se pronuncie respecto al contenido de la Nota s/n de 10 de septiembre de 2024, suscrita por la Vicepresidenta de Capital Humano de la Autoridad del Canal de Panamá, mediante la cual se negó el reconocimiento y pago del incentivo por retiro voluntario a los herederos de su patrocinado (Felton Lorenzo Gill Bishop), en atención a lo establecido en el Acuerdo No. 413 de 28 de febrero de 2023 en los siguientes términos:

“ ...
SOLICITAMOS: Solicitamos al Honorable Señor Procurador de la Administración, nos aclare los criterios que debe seguirse o ser regentes dentro de este reclamo que hemos instaurado ante la Autoridad del Canal de Panamá, que no ha cumplido con el ordenamiento administrativo al debido proceso legal, motivando y mediante Resolución de manera clara y entendible, los motivos de hecho y de derecho que sustentan, la negativa mediante una nota y no por Resolución, si le asiste el derecho a nuestro mandante **FELTON GILL**, (sic) **BISHOP** (q.e.p.d), quien falleciera el 21 de enero de 2023 y a la fecha no se le ha reconocido el INCENTIVO DE RETIRO VOLUNTARIO, que acepto (sic) previo a su fallecimiento en su reiteración el 13 de enero de 2023 y para lo cual cumplió con el trámite respectivo formato ACP 194. Al tenor del Acuerdo 231 del 31 de mayo de 2012, sus modificaciones, Acuerdo 237 de 26 de julio de 2012, Acuerdo 314 de 27 de julio de 2017, Acuerdo 238 de 26 de julio de 2018, Acuerdo 346 de 30 de mayo de 2019, Acuerdo 364 de 28 de mayo de 2020, Acuerdo 370 de 27 de agosto de 2020 hasta el Acuerdo 372 de 28 de octubre de 2020, dentro del periodo de elegibilidad para que le fuere pagado, sólo argumentando la fecha de 28 de febrero de 2023, del Acuerdo 413, entro en vigencia posterior al fallecimiento el 21 de enero de 2023” (Lo destacado es de la cita).

Respecto al tema objeto de su consulta, primeramente debo señalar, 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”, supuesto de exclusión que se configura en el caso que nos ocupa, toda vez que lo que se consulta está relacionado con actuaciones litigiosas particulares, en el ámbito jurídico administrativo que involucran necesariamente actuaciones (*actos administrativos materializados que gozan de presunción de legalidad en la vía gubernativa*), por parte del Autoridad del Canal de Panamá.

Es decir que, su consulta busca un pronunciamiento por parte de este Despacho, específicamente respecto de lo siguiente:

1. La Nota de 10 de septiembre de 2024, suscrita por la Vicepresidenta de Capital Humano de la Autoridad del Canal de Panamá, por medio de la cual se negó la solicitud de reconocimiento y pago del incentivo por retiro voluntario a los herederos de su patrocinado (Felton Lorenzo Gill Bishop).
2. El Acuerdo No. 413 de 28 de febrero de 2023 “*Por el cual se subrogan los Acuerdos No. 231 de 31 de mayo de 2012, No. 237 de 26 de julio de 2012, No. 314 de 27 de julio de 2017, No. 328 de 26 de julio de 2018, No. 346 de 30 de mayo de 2019, No. 364 de 28 de mayo de 2020, No. 370 de 27 de agosto de 2020 y No. 372 de 1 de octubre de 2020, que rigen el incentivo por retiro voluntario a la edad requerida para la pensión de retiro por vejez para empleados permanentes y jefes de oficinas principales de la Autoridad del Canal de Panamá, y un programa para facilitar e incentivar el ahorro para los empleados permanentes y funcionarios de la Autoridad del Canal de Panamá*”, emitido por la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá.

Adicional a ello, siendo que quien formula la consulta en la condición de Abogada (litigante) de la firma forense CHIRÚ & CHIRÚ Abogados, es un particular, no se cumple el presupuesto contemplado en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, que señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos.

De ahí que, bajo estas restricciones de ley, no le es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo respecto al tema objeto de su consulta; no obstante, y a manera de docencia, nos permitimos ilustrarle sobre la normativa pertinente aplicable, indicándole además que la orientación brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

I. De la Presunción de Legalidad de los Actos Administrativos.

Al respecto, debemos señalar que la doctrina administrativa ha reconocido el principio de presunción de legalidad, como la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume 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, en su obra Teoría General del Acto Administrativo¹, 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.

En ese sentido, el artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley N° 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, 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 este sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala lo siguiente:

“Artículo 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:

“Artículo 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.

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

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;


... ” (Resalta el Despacho).

En consecuencia, la Nota s/n de 10 de septiembre de 2024, suscrita por la Vicepresidenta de Capital Humano de la Autoridad del Canal de Panamá, y el Acuerdo No. 413 de 28 de febrero de 2023, emitido por la Junta Directiva de la citada autoridad, son actos administrativos materializados, que gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria inmediata, y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, o se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales correspondientes².

Por lo anteriormente expuesto, cualquier pronunciamiento que realice este Despacho en los términos solicitados, implicaría hacer un análisis sobre la legalidad y alcance de posibles actuaciones administrativas, situación que iría más allá de los límites que nos impone la ley, y constituiría un pronunciamiento prejudicial en torno a materias que privativamente debe atender la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en caso de que se interpongan las acciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial, debiendo entonces esta Procuraduría, de acuerdo con el contenido del numeral 2 del artículo 5 de la referida Ley No. 38 de 2000, representar en la vía jurisdiccional los intereses nacionales y municipales de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública.

En razón de lo anterior, no es dable a esta Procuraduría emitir un criterio jurídico de fondo, respecto de lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración
RGM/ca
C-214-24



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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300, 500-8523*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*

² Cfr. Artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el Artículo 46 de la Ley 38 de 31 de Julio de 2000.