



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de septiembre de 2022  
Nota C-160-22

Señor

**Eduardo A. Lashley M.**

Secretario General de la Asociación de  
Servidores Públicos del Ministerio de Educación  
Ciudad.

**Ref: Suspensión de vacaciones a servidores públicos del Ministerio de Educación.**

Señor Lashley:

Hacemos referencia a su escrito fechado 18 de agosto de 2022, por medio del cual nos eleva la siguiente consulta:

“... ”

*Nos dirigimos a usted en esta ocasión con el objetivo de elevarle una ‘Consulta Jurídica’ de la legalidad de la ilegalidad (sic) de la Suspensión del derecho de vacaciones que tenemos los funcionarios públicos.*

*El Ministerio de Educación nos anuncia de manera contundente, categórica que se suspenden las vacaciones hasta el año 2025...”*

Respecto al tema objeto consultado, primeramente debo señalarle 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, indica nuestras 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, es un análisis sobre la legalidad y alcance **de un posible acto administrativo emitido por el Ministerio de Educación** (el cual, por la forma como viene expuesta su consulta, se infiere, goza de **presunción de legalidad y tiene fuerza obligatoria inmediata, por lo que deberá ser aplicado 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**).

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 respuesta orientativa, aclarando igualmente que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente, que determine una posición vinculante.

## I. Respecto a los actos administrativos es preciso indicarle lo siguiente:

El numeral 1 del artículo 201 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, nos brinda una definición de lo que se debe entender por "*acto administrativo*". Veamos:

**“Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

1. Acto administrativo. Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.

Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

...” (Lo subrayado es nuestro)

De la norma transcrita, se desprende que todo "*acto administrativo*" constituye una declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que, en algún aspecto, queda regida por el Derecho Administrativo y, que el mismo deberá plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

En este orden de ideas, resulta oportuno señalar que para el jurista José Roberto Dromi, el acto administrativo es: "*...toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa*<sup>1</sup>".

Por último, para el reconocido jurista Libardo Rodríguez Rodríguez, los actos administrativos son: "*...las manifestaciones de voluntad de la administración tendentes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos. Por ejemplo, un*

---

<sup>1</sup> DROMI, José Roberto. La licitación pública. 4ta. Reimpresión. Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1989.

*decreto del presidente de la república, una resolución de un ministerio, una ordenanza departamental, un acuerdo municipal<sup>2</sup>".*

## **II. Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos debemos señalar lo siguiente:**

El artículo 15 del Código Civil de la República de Panamá dispone que *"Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes"*. Esto es lo que 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**

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ, Libardo. DERECHO ADMINISTRATIVO. General y colombiano. Decimosexta edición. Editorial Temis. 2008.

**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:

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

Por consiguiente, el presunto acto administrativo emitido por el Ministerio de Educación, que, suspende las vacaciones de los servidores públicos de dicho Ministerio hasta el año 2025, constituiría 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 pudiendo este Despacho, entrar a examinar la validez o legalidad del supuesto acto, de manera prejudicial, por ser ello competencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

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.

En razón de todo lo antes expuesto, cualquier pronunciamiento que realice este Despacho en los términos solicitados, implicaría hacer un análisis sobre la legalidad del presunto acto emitido, situación que iría más allá de los límites que nos impone la ley, lo que constituiría un pronunciamiento prejudicial, en torno a materias que privativamente deberá atender la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral 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.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/ jabsm/mabc  
C-134-22