



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 5 de enero de 2022  
Nota C-001-22

Ingeniero  
**Francisco Berrio Amaya**  
Ciudad.

**Ref.: Legalidad de una orden, emitida por un Superior jerárquico.**

Ingeniero Berrio:

Atendiendo al derecho constitucional de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, y a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, conforme al cual corresponde a la entidad brindar orientación legal al ciudadano, nos referimos a su correo electrónico enviado desde la cuenta [fb110157@cwpanama.net](mailto:fb110157@cwpanama.net), recibido el 1 de diciembre de 2021 en la cuenta correspondiente a la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica, [sconsultas@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:sconsultas@procuraduria-admon.gob.pa), mediante el cual consulta a esta Procuraduría, lo siguiente:

*“Que si es Legal o No que un Superior Gerarquico (sic) Ordene (por ende se debe Acatar), hacer la Licencia de Maternidad durante 4 meses de una Funcionaria Publica (sic) inclusive (sic) que tambien (sic) continúe (sic) realizando el Cargo o Puesto que actualmente desempeña, es decir Doble Funciones.”*

De la lectura de la consulta formulada, se desprende que la misma tiene por objeto, que esta Procuraduría se pronuncie sobre la legalidad (validez de un acto administrativo y/o validez de lo actuado) por un Superior Jerárquico, el cual ordena “... hacer la Licencia por Maternidad durante 4 meses de una Funcionario Pública...”; no obstante debemos precisar sobre este aspecto que: *“Los actos se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten. De la lectura de este señalamiento, parece que coinciden ambos momentos -- **eficacia y validez** -- en el tiempo, cuando generalmente ocurre lo contrario. El Tribunal Supremo ha distinguido más claramente los conceptos de validez y eficacia. La validez supone la concurrencia en el acto de todos los elementos que lo integran y **tiene lugar desde el momento en que se dictan o se acuerdan**<sup>1</sup>.”*

Al respecto, debemos indicar que, cualquier pronunciamiento que realice este Despacho en los términos solicitados en su consulta, implicaría hacer un análisis sobre la legalidad de una orden dictada por un superior jerárquico en el ejercicio de sus funciones, situación que iría más allá de los límites que nos impone el artículo 2 de la Ley N° 38 de 31 julio de

---

<sup>1</sup> BENAVIDES PINILLA. Víctor Leonel. Compendio de Derecho Público Panameño. Pág 102, Ediciones Jurídicas, Andrés Morales. 2012. Colombia.

2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, el cual señala que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.

Ahora bien, en igual sentido esta Procuraduría atendió una consulta que formulara, respecto a “***Legalidad de una Resolución emitida por la Caja de Seguro Social***”, respondiendo mediante nota C-178-21 de 28 de octubre de 2021, los motivos por los cuales, no le es dable a este Despacho emitir dictámenes prejudiciales, sobre la validez de los actos administrativos y/o actuaciones administrativas, que gozan de presunción de legalidad.

Ello es así, porque las actuaciones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos (como lo es un Superior Jerárquico), constituyen actuaciones administrativas materializadas, que gozan de presunción de legalidad y son 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 de la misma de manera prejudicial***, como lo solicita en su consulta, por ser ello competencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, como hemos visto.

Por lo antes expuesto reiteramos una vez más, que quien tenga un interés legítimo, puede presentar las acciones y recursos correspondientes, a los cuales deberá acompañar las pruebas suficientes de que el acto es contrario a la Constitución y/o la Ley, con la finalidad de que el mismo sea declarado nulo. Dicho en otras palabras, que si alguien pretende la invalidez de un acto o pone en duda su validez, debe acudir a la revisión de oficio y probar que el acto es nulo o anulable y obtener una declaración de nulidad administrativa o judicial. Mientras tanto el acto es válido y produce efectos. Por ello el Tribunal Supremo le llama también “presunción de legalidad o legitimidad<sup>2</sup>”.

Por lo indicado, no es dable en esta ocasión a este Despacho emitir una opinión jurídica, respecto a la legalidad de las actuaciones de los funcionarios públicos (en este caso lo ordenado por un Superior Jerárquico), como lo señala en su consulta.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/jabsm

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, se 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)\**

<sup>2</sup> Ibidem