



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 7 de marzo 2022
C-036-22

Licenciado
Luis Ernesto Chen G.
Abogado
Ciudad.

Ref.: Legalidad, obligatoriedad, alcance, retroactividad y aplicación de la Resolución Administrativa N° 0518 de 25 de abril de 2016 del Ministerio de Salud.

Licenciado Chen:

Atendiendo al derecho constitucional de petición que le asiste, 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 N°38 de 31 de julio de 2000 "*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*", conforme al cual corresponde a esta entidad brindar orientación legal al ciudadano, damos respuesta a su nota presentada en esta Procuraduría el 28 de enero de 2022, en calidad de apoderado especial de la Asociación Nacional de Citotecnología de Panamá (ANACIPA), mediante la cual realiza la siguiente solicitud:

"En atención a las consideraciones señaladas Ut supra, actuando en representación de nuestros poderdantes solicitamos al HONORABLE PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN PRONUNCIARSE sobre la legalidad, obligatoriedad, alcance, el pago retroactivo desde la fecha de su emisión y la aplicación de la Resolución Administrativa N°0518 de 25 de abril de 2016 por la que se clasifica en el grado 4 de la escala salarial a CITOTECNOLOGOS I que laboran en la Caja de Seguro Social, a MEI LING YOUNG BARRERA Y JENNIFER KAREN RELUZ HERNANDEZ con funciones en la Caja de Seguro Social (CSS), contemplando igualmente los daños y perjuicios causados por la Caja de Seguro Social a las funcionarias." (SIC)

Este Despacho observa que su consulta se fundamenta en la emisión, por parte del Ministerio de Salud de la Resolución Administrativa N°0518 de 25 de abril de 2016 "*Por la cual se clasifican en el grado 4 de la escala salarial pactada en el Acuerdo de 13 de octubre de 2015, a dieciséis (16) CITOTECNÓLOGOS I (TÉCNICO EN CITOLOGÍA I), que laboran en el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y Patronatos*", así como la negativa de la Caja de Seguro Social de aplicar lo establecido mediante dicha resolución a sus representadas; sin embargo, debemos indicarle que emitir un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial sobre la validez de los mencionados actos administrativos, los cuales gozan de presunción de legalidad, sería transgredir los límites que nos impone la ley, por ser ello una actuación que compete privativamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial.

No obstante lo arriba señalado, a manera de orientación le indicamos lo siguiente:

El artículo 46 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 dispone que *“Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no (sic) se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes”*. 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 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:

“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;

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;

...

11. De la interpretación prejudicial acerca del alcance y sentido de los actos administrativos cuando la autoridad judicial encargada de decidir un proceso o la administrativa encargada de su ejecución, lo solicite de oficio antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto, según corresponda;

..."

Por ende, las acciones de personal efectuadas por el Ministerio de Salud o la Caja de Seguro Social en relación con la Resolución Administrativa N°0518 de 25 de abril de 2016, como serían aquellas a las que se hace referencia en la nota D.C.R.P.-2325-20 de 8 de septiembre de 2020, que acompaña su consulta, **constituyen actos administrativos materializados, 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 los mismos de manera prejudicial, como se solicita, por ser ello competencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, como hemos visto.

Bajo este escenario, no le es dable a esta Procuraduría emitir un criterio jurídico, tomando en cuenta que de acuerdo al contenido de su nota, se evidencia que la naturaleza de la misma obedece a situaciones litigiosas particulares en el ámbito jurídico administrativo, y que involucran necesariamente la interposición de los recursos en vía administrativa; cuya presentación es obligante, para así agotar la vía gubernativa, de suerte que el control interno de legalidad, pudiera activarse, cuando esté en juego el resarcimiento de derechos subjetivos, el control de legalidad que ejerce la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la interposición de la Acción Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jfm
C-017-22

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 Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa **