



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 20 de noviembre de 2019  
C-120-19

Licenciado  
**Oswaldo De La Guardia Boyd**  
Director General de Carrera Administrativa (DIGECA)  
Ciudad.-

**Ref.: Efectos jurídicos (devolutivo o suspensivo) en que se deben conceder los recursos legales (reconsideración y apelación) contra los actos administrativos de destitución.**

Señor Director General:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial por la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, de servir como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante **Nota DIGECA No.101-01-3752-2019 de 17 de octubre de 2019**, recibida en este Despacho el 18 de octubre del año en curso, con relación a los efectos que produce la presentación de los recursos ordinarios en la vía gubernativa contra las acciones de destitución emitidas por las autoridades nominadoras de las distintas instituciones del Estado.

Se puede apreciar que la consulta gira sobre la siguiente interrogante:

*“... requerimos que nos oriente con relación a las dudas que se tiene en las diferentes instituciones del Estado, referente a los efectos jurídicos en que se deben conceder los recursos ordinarios de Reconsideración y de Apelación cuando son presentados contra la acción de destitución.”*

Respecto al tema de la consulta, somos de la opinión, que tanto la Dirección General de Carrera Administrativa como aquellas entidades cuyas leyes no contemplen en que efecto se concederán los recursos administrativos (*Reconsideración y Apelación*), deberán aplicar lo que establece la Ley N° 38 de 2000 en materia de recursos<sup>1</sup>, mismos que surtirán sus efectos sobre todas las actuaciones administrativas que sean debidamente recurridas, incluyendo aquellas decisiones que afecten derechos subjetivos de los servidores públicos de dichas entidades.

---

<sup>1</sup> **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.*

**Artículo 173.** *El recurso de apelación deberá concederse en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que le asigne un efecto diferente.*

### **Consideraciones previas al Criterio Jurídico**

Huelga hacer una breve referencia a manera de doctrina, lo que ha sostenido el jurista Gustavo Panegas respecto a la finalidad del agotamiento de la vía gubernativa<sup>2</sup>:

*“...tiene como finalidad esencial la de darle oportunidad a la administración de corregir o enmendar los posibles errores. Por tal razón nuestro ordenamiento procesal administrativo es muy enfático al exigir su agotamiento previo.*

*...la necesidad de agotamiento previo de la vía gubernativa para acudir al contencioso es un requisito establecido por el legislador con el ánimo de que la autoridad analice los reparos que tenga el particular contra sus actos, antes que ellos se le hagan conocer a quien compete juzgarlos, para que así los funcionarios oficiales tengan la oportunidad de enmendar por sí mismos los quebrantos del orden jurídico en que hubieren podido incurrir.*

*...debe entenderse entonces que la interposición oportuna de los recursos gubernativos que sean obligatorios en cada caso y la sustentación de los mismos, resultan bastantes para acudir al contencioso cuandoquiera que lo decidido por la administración no satisfaga las aspiraciones concretas del reclamante, para que sean los tribunales quienes decidan definitivamente contra aquéllas, con fundamento en la demanda respectiva.”*

Se desprende de lo anterior, los siguientes aspectos:

- a) La administración tiene la oportunidad de corregir o enmendar los posibles errores.
- b) Para acudir a la vía contencioso administrativa es necesario haberse agotado previamente la vía gubernativa.

De los anteriores planteamientos se deduce, que la vía gubernativa es el mecanismo que faculta a los participantes a solicitar una revisión de las decisiones que la Administración haya adoptado con relación a una solicitud, trámite o petición y cuya respuesta no satisface los intereses del particular, con el objeto de revocarlas, modificarlas o aclararlas.

Por lo tanto, nuestro ordenamiento jurídico dispone que se considerará agotada la vía gubernativa cuando:

- a) Transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o autoridad, siempre que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa;
- b) Interpuesto el recurso de reconsideración o apelación, señalados en el artículo 166, se entienda negado, por haber transcurrido un plazo de dos meses sin que recaiga decisión sobre él;
- c) No se admita al interesado el escrito en que formule una petición o interponga el recurso de reconsideración o el de apelación, señalados en el artículo 166, hecho que deberá ser comprobado plenamente;
- d) Interpuesto el recurso de reconsideración o el de apelación, según proceda, o ambos, éstos hayan sido resueltos.

---

<sup>2</sup> PANEGAS, Gustavo. Vía Gubernativa Tercera Edición 2005 – Ediciones Doctrina y Ley LTDA, Bogotá D.C. – Colombia, págs. 449 – 450.

En este mismo orden de ideas, resulta oportuno hacer alusión a lo que se expresa en el Manual Básico de Derecho Administrativo<sup>3</sup> de los juristas españoles, Eduardo Gamero Casado y Severiano Fernández Ramos, con relación a la naturaleza y función de los recursos administrativos:

*“1.1.2. Naturaleza y función de los recursos administrativos*

*Inicialmente los recursos administrativos eran sobre todo una manifestación del privilegio de autotutela de la Administración, configurándose como un requisito previo de acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa. Pero a esta significación inicial se le ha añadido posteriormente una finalidad distinta: la de ofrecer a los interesados un mecanismo gratuito – aunque no siempre efectivo – de control de los actos administrativos, que goza de las cualidades de flexibilidad, agilidad y gratuidad, sin necesidad de acudir a un proceso judicial que, a menudo, es largo, complicado y demasiado costoso. En los recursos administrativos es la propia Administración quien enjuicia su actuación...”*

Como puede observarse, la finalidad de los recursos administrativos es la de ser un mecanismo de impugnación promovido ante la misma 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 las posibles ilegalidades que pueda cometer la Administración Pública.

### **Criterio Jurídico de la Procuraduría de la Administración**

#### **Del principio de legalidad dentro de nuestro ordenamiento positivo:**

##### **A. Marco Constitucional, artículo 18:**

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

##### **B. Marco legal, artículo 34 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000:**

**“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)*

Este principio fundamental de Derecho recogido en nuestro ordenamiento jurídico, advierte que el mismo, constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un

---

<sup>3</sup> CASADO GAMERO, Eduardo y RAMOS FERNÁNDEZ, Severiano. Manual Básico de Derecho Administrativo – Decimotercera Edición, págs. 603 – 604, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2016.

poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Ahora bien, corresponde analizar sucintamente las normas que guardan relación con el tema objeto de la consulta:

**El Texto Único de 29 de agosto de 2008, ordenado por la Asamblea Nacional, que comprende la Ley N° 9 de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa; la Ley N° 24 de 2007, que modifica y adiciona artículos a la Ley N° 9 de 1994, y las reformas incluidas en la Ley N°14 de 2008:**

Con relación al ámbito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, su artículo 5 señala lo siguiente:

**“Artículo 5.** La Ley de Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados, y se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.” *(Lo subrayado es nuestro)*

Del artículo citado se desprende, que la Ley de Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y fuente supletoria de derecho para aquellos servicios públicos regidos por otras carreras públicas legalmente reguladas, o por leyes especiales.

En lo referente a las destituciones, ésta Ley de Carrera Administrativa, indica que:

**“Artículo 158.** El documento que señale o certifique la acción de destitución, debe incluir la causal de hecho y de derecho por la cual se ha procedido a la destitución y los recursos legales que le asisten al servidor público destituido.” *(Lo subrayado es nuestro)*

Se desprende con meridiana claridad del artículo transcrito, que el documento que señale o certifique la destitución deberá incluir los recursos legales que le asisten al servidor público que haya sido destituido.

No obstante lo anterior, no se establece ni regula los efectos en que se interpondrán los recursos recursivos que tiene todo servidor público al que se le conculquen derechos subjetivos.

**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.**

En cuanto al ámbito de aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo General, ésta en su artículo 37, dispone 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.”  
(Lo subrayado es nuestro)

Al tenor del artículo ut supra citado, las normas establecidas en la Ley N° 38 de 2000, aplican a **todos los procesos administrativos que se surtan en toda dependencia estatal**, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que en dicha institución exista una norma o ley especial que regule su propio procedimiento.<sup>4</sup>

En este orden de ideas, este Despacho ha sido del criterio<sup>5</sup>, que en materia de Recursos de Reconsideración y Apelación la Ley de Procedimiento Administrativo General, establece lo siguiente:

**“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 y subrayado es nuestro)

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

Por lo tanto se desprende con meridiana claridad, que la Ley de Procedimiento Administrativo establece que tanto el recurso de reconsideración con el de apelación deberán ser concedidos en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que lo conceda en un efecto distinto.

Así las cosas, en el caso objeto de su consulta deberán aplicarse los artículos 170 y 173 de la Ley N° 38 de 2000, ambos en el efecto suspensivo<sup>6</sup>. Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en resolución del 20 de diciembre de 2013<sup>7</sup>, expuso lo siguiente:

**“... la ley 38 de 2000, establece el efecto en el que se conceden los recursos contra un acto impugnado, siendo aplicable al presente caso su artículo 170, que es del tenor siguiente:**

**"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."**

---

<sup>4</sup> Cfr. Consulta C-103-19 de 15 de octubre de 2019, absuelta a la Asociación de Servidores Públicos de la autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (APARAP).

<sup>5</sup> Cfr. Consulta C-004-19 de 22 de enero de 2019, absuelta al Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAAN).

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licdo. José A. Pérez González, en representación de Vilma Nora Alfu De la Espriella, para que se declare nula por ilegal, la Resolución AG-0461-2010 de 21 de abril de 2010, dictada por el Administrador General de la Autoridad Nacional del Ambiente, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Por las razones expuestas, somos del criterio que no se ha violado el debido proceso, ya que a la parte actora se le anunció el recurso a que había lugar, y **el efecto en que se concede viene dado por ley,....**, y la parte no quedó en estado de indefensión, según lo alegado.” *(El resaltado es nuestro)*

En este orden de ideas, toda institución Estatal, 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.

Por lo tanto, somos del criterio que la Dirección General de Carrera Administrativa deberá aplicar la Ley N° 38 de 2000, que entre otros aspectos, determina que el recurso de reconsideración, una vez interpuesto o propuesto en tiempo oportuno y por persona legitimada para ello, **deberá concederse en efecto suspensivo**, salvo que exista una norma especial que disponga que se conceda en un efecto distinto, situación que se aplicará de igual forma con relación al recurso de apelación<sup>8</sup>, los cuales surtirán sus efectos sobre todas las actuaciones administrativas que sean debidamente recurridas, incluyendo aquellas que afecten derechos subjetivos de los servidores públicos.

De manera que, toda institución Estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales deberán identificar de manera inicial, 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, deberán ceñirse de acuerdo con lo que dispone la Ley de Procedimiento Administrativo en materia de recursos.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/mabc

*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)\**

<sup>8</sup> Cfr. Artículo 170 y 173, Ley N° 38 de 31 de julio de 2000.