



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 10 de octubre de 2024
Nota C-222-24

Señora
Aida Martínez
Ciudad.

Ref.: Faltas al Código Uniforme de Ética de los servidores públicos.

Señora Martínez:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito recibido el 4 de septiembre de 2024, a través del cual plantea una situación ocurrida en un local comercial de la ciudad, fuera de horario de oficina, en la cual estuvo involucrada una funcionaria de la Dirección General de Contrataciones Públicas, que a su juicio incurrió en faltas a la ética, y producto de ello formula a esta institución las siguientes preguntas:

“ ...

1. *Las faltas cometidas al Código de Ética de los Servidores Públicos por parte de la Subdirectora General de la DGCP.*
2. *El procedimiento interno que debe interponer la DGCP a su Subdirectora General producto del incidente.*
3. *Los mecanismos de defensa que tengo como proveedora del Estado, en donde el contratante ha violado ciertos artículos de la Ley de contrataciones públicas del país, y en este caso juez y parte.*

...”

En atención a lo anterior, debemos manifestarle primeramente, que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, 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**¹”, supuesto de exclusión que se configura en el caso que nos ocupa; toda vez que lo que se solicita, guarda relación con las competencias privativas que ejerce la Dirección General de Contrataciones Públicas, en atención a las funciones que se le confieren mediante la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006 “*Que regula las Contrataciones Públicas*” y la Resolución No. 37-2007 de 28 de diciembre de 2007, “*Por la cual se adopta el reglamento interno de la Dirección General de Contrataciones Públicas*”.

¹ Cfr. Art. 2 de la Ley No.38 de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración.

Adicional a ello, siendo que quien formula la consulta *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*.

Es decir, 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, 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 las faltas administrativas cometidas por los servidores públicos.

A lo largo de nuestra vida Republicana, el Estado panameño ha establecido distintas leyes y reglamentos que describen los tipos de sanciones que pueden imponerse a los servidores públicos por las faltas administrativas cometidas por el incumplimiento de sus funciones.

En virtud de ello, nace el Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004 “*Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central*”², el cual dicta una serie de códigos que recogen los principios éticos y morales que en todo momento deben orientar la conducta de los servidores públicos que laboran en las distintas entidades del sector público. Veamos:

“ARTÍCULO 1. Las disposiciones de este decreto son de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios o servidores públicos, sin perjuicio de su nivel jerárquico, que presenten servicios en las diferentes instituciones del gobierno central, entidades autónomas, o semiautónomas, lo mismo que en empresas y sociedades con participación estatal mayoritario” (Lo destacado es nuestro).

De ahí pues, queda claro que el Código de Ética es un instrumento de obligatorio cumplimiento para todos los servidores públicos, sin distinción de ningún nivel jerárquico.

Así mismo, el artículo 44 del citado Código, señala lo siguiente: “*El servidor público que incurra en la violación de las disposiciones del presente decreto, en atención a la gravedad de la falta cometida, será sancionado administrativamente con amonestación verbal, amonestación escrita, suspensión el cargo o destitución*”.

Del artículo anterior, se desprende la importancia que el servidor público actué dentro del marco de los principios generales y particulares establecidos en el citado Código, es decir con probidad, prudencia, responsabilidad, respeto, transparencia, entre otros.

En ese mismo contexto, es importante señalar que este instrumento jurídico, también recoge el procedimiento a seguir en caso de incurrir en alguna de las prohibiciones establecidas. Veamos:

² Publicado en la Gaceta Oficial No. 25199 de 20 de diciembre de 2004.

“ARTÍCULO 45. PROCEDIMIENTO. *En caso de violaciones al presente Código Uniforme de Ética, los responsables de cada unidad, de oficio o a requerimiento de parte interesada, deben instruir el procedimiento administrativo correspondiente, de conformidad con las disposiciones contenidas en el título VII de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994; sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales derivadas de la infracción.*

En caso de determinarse la existencia de un hecho punible contra la Administración Pública, el responsable de la entidad deberá poner el hecho en conocimiento de la autoridad competente”

De ahí, que en el caso de que el servidor público, incurra en algunas de las faltas establecidas en dicho instrumento jurídico, es el superior jerárquico el responsable de instruir el procedimiento administrativo sancionador establecido en el Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, que desarrolla como norma de carácter general, los Capítulos 1º, 2º, 3º del Título XI de la Constitución de la República de Panamá, regulando los derechos y los deberes de los servidores públicos³.

En concordancia con lo anterior, la Dirección General de Contrataciones Públicas, adoptó la Resolución No. 37-2007 de 28 de diciembre de 2007⁴, con el objetivo de facilitar una administración coherente y eficiente del recurso humano, a través de un conjunto de prácticas y normas aplicables a todos los servidores de la citada entidad con motivo de la relación laboral⁵.

En ese sentido, cabe destacar que la Resolución No. 37-2007 de 28 de diciembre de 2007, es de obligatorio cumplimiento para todos los servidores de la Dirección General de Contrataciones Públicas, tal y como quedo consignado en el artículo 5.

“ARTICULO 5. DEL CAMPO DE APLICACIÓN DEL REGLAMENTO INTERNO. *Todo aquél que acepte desempeñar un cargo en la Dirección General de Contrataciones Públicas por nombramiento o por contratación quedará sujeto al cumplimiento de las disposiciones y procedimientos establecidos en este Reglamento Interno.”*

En ese mismo orden de ideas, el artículo 105 del citado reglamento establece lo siguiente: *“El servidor Público que cometa una falta administrativa por el incumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley 9 de 1994, modificada por la Ley 24 de 2 de junio de 2007, sus reglamentos y este reglamento interno será sancionado disciplinariamente sin perjuicio de su responsabilidad civil y penal proveniente del mismo hecho”.*

De todo lo expuesto, queda claro que las faltas administrativas cometidas por los servidores públicos, ya sea al código de ética o al reglamento interno de la institución serán sancionadas disciplinariamente por el superior jerárquico.

³ Cfr. artículo 1 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, publicado en la Gaceta Oficial Digital No. 28729 de 11 de marzo de 2019.

⁴ Publicado en la Gaceta Oficial No. 25972 del jueves 7 de febrero de 2008.

⁵ Cfr. artículo 4 *Ibidem*

II. De la presunción de legalidad de los actos administrativos.

Por otro lado, y en lo que respecta a la decisión de la Dirección General de Contrataciones Públicas, de rescindir administrativamente el Contrato No.DGCP-083-2024 “*Servicio de Consultoría para el desarrollo de los proyectos de fortalecimiento de la transparencia en las compras públicas de la Dirección General de Contrataciones Públicas*”, debemos señalarle, 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 Administrativo⁶, 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 consecuencia, la Resolución Administrativa del Contrato No. DGCP-083-2024 “*Servicio de Consultoría para el desarrollo de los proyectos de fortalecimiento de la transparencia en las compras públicas de la Dirección General de Contrataciones Públicas*”, es un acto administrativo materializado, que goza de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria inmediata, y debe ser aplicado 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 correspondientes⁷.

Siendo ello así, si considera que dicho acto administrativo materializado, lesiona sus derechos subjetivos, cuenta con los mecanismos establecidos en la ley, para atacarlos mediante los recursos que contempla la vía gubernativa.

De todo lo antes expuesto, podemos concluir lo siguiente:

⁶ SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín.1995. Pág. 5.

⁷ Cfr. Artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el Artículo 46 de la Ley 38 de 31 de Julio de 2000.

1. Que el Código de Ética es de obligatorio cumplimiento para todos los servidores públicos, sin distinción del nivel jerárquico.
2. Que las faltas administrativas cometidas por los servidores públicos, ya sea al código de ética o al reglamento interno de una institución deben ser, sancionadas disciplinariamente por el superior jerárquico.
3. Que la Resolución Administrativa del Contrato No. DGCP-083-2024 es un acto administrativo materializado, que goza de presunción de legalidad, tras sus efectos no sean suspendidos, o se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales correspondientes.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la orientación que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante para esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ca
C-197-24