



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de noviembre de 2024
Nota C-241-24

Señor
Omar Wong
Ciudad.

Ref.: Destitución del cargo y presunción de legalidad de los actos administrativos.

Señor Wong:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito recibido el 22 de octubre de 2024, a través del cual, narra una situación ocurrida durante el período en el que fungió como Director General de Relaciones Públicas de la Universidad Marítima Internacional de Panamá, lo cual trajo como consecuencia, el inicio de un proceso disciplinario, a su parecer, violatorio al debido proceso, lo cual concluyó con su desvinculación del cargo, el pasado 16 de octubre del año en curso y producto de ello, formula las siguientes interrogantes:

“ ...

Dado el contexto de esta situación, me gustaría solicitar su orientación respecto a:

- 1. ¿Debí ser sometido a una Comisión Disciplinaria como DIRECTOR, de conformidad con la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, que establece la Carrera Administrativa Universitaria en las universidades oficiales, excluyendo a la Universidad de Panamá?*
- 2. Debí ser sometido a una Comisión Disciplinaria como Periodista en Carrera Administrativa, de conformidad con la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, que establece la Carrera Administrativa Universitaria en las universidades oficiales, excluyendo a la Universidad de Panamá?*
- 3. La Comisión Disciplinaria determinó que debía ser sancionado con la destitución. ¿debió haber sido como DIRECTOR o como periodista en carrera administrativa universitaria, considerando que mi cargo como periodista estaba en licencia durante la ocurrencia de los presuntos hechos irregulares?*

...”

Respecto al tema objeto de su consulta, primeramente debo señalar, 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, señala que sus actuaciones “...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, exceptuando las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”, supuesto de

exclusión que se configura en el caso que nos ocupa, toda vez que lo que se consulta guarda relación con actos administrativos materializados que gozan de presunción de legalidad, por parte de la Universidad Marítima Internacional de Panamá.

Es decir, su consulta busca un pronunciamiento por parte de este Despacho, específicamente, respecto a la legalidad o no del Decreto de Personal emitido por la Universidad Marítima Internacional de Panamá, que dejó sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba en la citada entidad.

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*.

De ahí que, bajo estas restricciones de ley, no le es dable a esta Procuraduría emitir un pronunciamiento de fondo, respecto al tema objeto de su consulta; no obstante, procedemos a emitir la presente consideración objetiva, indicándole además que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

I. De la Presunción de Legalidad de los Actos Administrativos.

Al respecto debemos señalar, 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 Administrativo¹, 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 este sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala lo siguiente:

¹SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín.1995. Pág. 5.

“Artículo 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:

“Artículo 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;

...” (Resalta el Despacho).

En consecuencia, el Decreto de Personal mediante el cual la Universidad Marítima Internacional de Panamá, dejó sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba en la citada entidad, es un acto administrativo materializado, que goza de presunción de legalidad, tiene 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 correspondientes².

Por lo anteriormente expuesto, cualquier pronunciamiento que realice este Despacho en los términos solicitados, implicaría hacer un análisis sobre la legalidad y alcance de posibles

² Cfr. Artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el Artículo 46 de la Ley 38 de 31 de Julio de 2000.

actuaciones administrativas, situación que iría más allá de los límites que nos impone la ley, y constituiría un pronunciamiento prejudicial en torno a materias que privativamente debe atender la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo 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, debiendo entonces esta Procuraduría, de acuerdo con el contenido del numeral 2 del artículo 5 de la referida Ley No. 38 de 2000, representar en la vía jurisdiccional los intereses nacionales y municipales de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública.

En razón de lo anterior, no es dable a esta Procuraduría emitir un criterio jurídico de fondo, respecto de lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ca
C-225-24

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300, 500-8523*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*