



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de diciembre de 2024.  
Nota C-267-24

Licenciado

**Alberto Paz Rodríguez**

Secretario de la Junta Directiva  
Agencia Panameña de Alimentos  
Ciudad.

**Ref.: Reconocimiento y pago de salarios caídos solicitados por dos funcionarios que fueron reintegrados por decisión de la Junta Directiva de la entidad, sin que dicho pronunciamiento les hubiese concedido dicha pretensión.**

Señor Director:

Damos respuesta a la Nota N°APA-DD-648-2024 fechada 12 de noviembre de 2024, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si la Agencia Panameña de Alimentos debe o está facultada para remunerar los salarios caídos de los doctores REINALDO VIVEROS AGUILAR y ROBERTO SERRANO GONZÁLEZ.

Respecto a su interrogante, es el criterio de este Despacho que, las solicitudes presentadas al Director de la Agencia Panameña de Alimentos por los médicos veterinarios REINALDO VIVEROS AGUILAR y ROBERTO SERRANO GONZÁLEZ, respectivamente, para que se les hiciera el reconocimiento y pago de los salarios caídos dejados de percibir, desde su destitución, hasta el momento de sus reintegros, pueden ser atendidas por la autoridad nominadora en los términos que señala el artículo 4 de dicha excerta legal, como quedó adicionada por la Ley N°. 151 de 24 de abril de 2020; toda vez que al haber omitido la Resolución que decidió el recurso de apelación pronunciarse sobre el pago de salarios caídos, nada impide a los interesados reactivar la vía administrativa.

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

I. Consideraciones y argumentos jurídicos de la Procuraduría de la Administración.

Una lectura atenta de la presente consulta permite inferir que la misma guarda relación con lo siguiente: 1) Los efectos de una resolución administrativa, dictada en grado de alzada, contra la cual el recurrente *no* interpuso la acción de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, quedando revestida de la ejecutividad propia de los actos administrativos; 2) La

viabilidad de la reactivación de la vía administrativa, cuando en su decisión, la autoridad administrativa que en grado de alzada dictó la Resolución que decide sobre una solicitud de reintegro y pago de salarios caídos, hubiese omitido pronunciarse sobre este último aspecto, sin la debida motivación y 3) Si los servidores públicos amparados por la Ley N°59 de 28 de diciembre de 2005, por medio de la cual se adoptan normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, que hubieren sido reintegrados por la propia entidad tienen o no derecho al pago de salarios caídos.

Sobre lo primero, es decir, la **eficacia o ejecutividad del acto administrativo** y su alcance; la jurista panameña Marelisa Ábrego, en su obra "La jurisdicción contencioso administrativa en Panamá y la tutela cautelar", precisó:

"Los actos administrativos, desde el momento de su expedición, gozan del privilegio de la legalidad, ejecutividad y ejecutoriedad, lo cual implica que el mismo debe ser cumplido de manera inmediata e independientemente de la voluntad del administrado.

La ejecutividad es la regla general del acto administrativo, es decir, una vez que la Administración expide un acto, éste debe producir todos sus efectos legales. No obstante, frente a tales efectos de los actos administrativos pueden originarse grandes consecuencias para el administrado, puesto que la decisión administrativa sólo puede detenerse a través de la interposición de una demanda contenciosa administrativa ante los estrados judiciales, (...)<sup>1</sup> (Énfasis suplido)

También la jurisprudencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, se ha pronunciado sobre la ejecutividad de los actos administrativos, señalando así, en sentencia de 18 de marzo de 2018<sup>2</sup>, lo siguiente:

"(...) las actuaciones de la Administración Pública se encausan en un principio administrativo de seguridad jurídica, que intrínsecamente está vinculado con la presunción "iuris tantum" que supone su legalidad, así como la ejecutividad que asegura el cumplimiento de los fines con los que se origina cada acto administrativo expedido, siendo esta parte dinámica, la que asegura el cumplimiento efectivo del carácter sustancial del mismo, lo que algunos autores definen

---

<sup>1</sup> Abrego Caballero, Marelissa. "La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá y la Tutela Cautelar". Universal Books, Panamá. Pg. 149.

<sup>2</sup> Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad, interpuesta por la firma Morgan & Morgan, en nombre y representación de la Asociación de Residentes de la Urbanización Altos del Golf, Loma Alegre y Áreas aledañas, para que se declare nula por ilegal, la Resolución No.389-2014 de 23 de junio de 2014, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Ponente: Cecilio Cedalise Riquelme. Ocho (8) de marzo de 2018.

como la ejecutividad de los actos administrativos, al señalar que "...Esta ejecutoriedad de los actos administrativos responde a la necesidad de cumplir con el cometido de la Administración, que es la satisfacción del interés público. Según apunta Dromi (1997) la ejecutoriedad es un elemento inescindible del poder y se fundamenta en: "...la relación dialógica de mando y obediencia, de prerrogativa y garantía, por lo cual el contenido y alcance de la ejecutoriedad dependerá del ordenamiento político-institucional que le sirve de sustento." (ÁBREGO CABALLERO, Marelissa. "La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá y la Tutela Cautelar". Universal Books. Pág. 249).

De lo anotado se infiere que, las Resoluciones N°.041 y N°.042, ambas de 10 de junio de 2024, dictadas por la Junta Directiva de la Agencia Panameña de Alimentos, por las cuales dicho ente colegiado resolvió los recursos de apelación interpuestos por los dos funcionarios (médicos veterinarios) a los cuales alude su consulta, al no haber sido demandadas en tiempo oportuno ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, están revestidas del atributo de la **ejecutividad**, que asegura su cumplimiento.

Ello, sin embargo, no impide en modo alguno a los interesados, en ejercicio del **derecho constitucional de petición**, solicitar nuevamente a la autoridad nominadora el pago de los salarios caídos, sobre los cuales la Junta Directiva hubiese omitido pronunciarse, al dictar las Resoluciones aludidas en el párrafo anterior, la cual, tendría el deber constitucional y legal de contestar su solicitud; como tampoco les impediría, en el supuesto que les fuese negada dicha pretensión, ejercer su **derecho fundamental de acceso a la justicia**, mediante el ejercicio oportuno los recursos y acciones que les concede el ordenamiento jurídico.

Por último y siendo que en ambos casos, los dos funcionarios a los cuales alude su consulta, fueron reintegrados al servicio de la Autoridad Panameña de Alimentos, con fundamento en la Ley N.º 59 de 2005, por medio de la cual se adoptan normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, me permito indicarle que, de conformidad con el artículo 4 de dicha excerta legal, como quedó adicionada por la Ley N.º. 151 de 24 de abril de 2020, *"Todo trabajador, nacional o extranjero, que sea reintegrado por la autoridad nominadora, por un tribunal administrativo o por los tribunales de justicia, por estar amparado por la presente Ley tendrá derecho a que se le paguen los salarios dejados de percibir desde el día de su suspensión del cargo, de su despido o destitución hasta el momento que se haga efectivo su reintegro, y deberá ocupar el mismo cargo, salvo que acepte otro análogo en jerarquía, funciones y remuneración."*

En atención a las consideraciones anotadas, esta Procuraduría opina en respuesta a su interrogante que, ante las solicitudes presentadas al Director de la Agencia Panameña de Alimentos por los médicos veterinarios REINALDO VIVEROS AGUILAR y ROBERTO SERRANO GONZÁLEZ, respectivamente, para que se les hiciera el reconocimiento y pago de los salarios caídos dejados de percibir, desde su destitución el 10 de octubre de 2019, hasta el momento de sus reintegros el 25 de junio de 2024; dicha entidad del Estado está legalmente facultada para atender tales solicitudes

en los términos que señala el artículo 4 de la referida excerta legal, como quedó adicionada por la Ley N°. 151 de 24 de abril de 2020, anteriormente citado.

Esperamos de esta manera haber contestado de forma objetiva su interrogante, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la respuesta vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración.



RGM/dc  
C-238-24