



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de marzo de 2026
Nota C-043-26

Señor Director:

Ref.: Interpretación y aplicación de los Decretos Ejecutivos que otorgan horas o días de asueto a los servidores públicos.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, en atención a su nota No. 078-DM/HSMA-2026 de 9 de marzo de 2026, mediante la cual nos consulta la interpretación y aplicación de los Decretos Ejecutivos que otorgan horas o días de asueto a los servidores públicos por razón de días especiales, específicamente en lo concerniente a aquellos que laboran en el sector salud, como es el caso del Decreto Ejecutivo No. 37 de 5 de diciembre de 2025, entre otros.

Luego de una prolija lectura del contenido del tema objeto de su consulta, se observa que la misma, busca un pronunciamiento por parte de este Despacho, respecto a la interpretación de los Decretos Ejecutivos emitidos por el Órgano Ejecutivo, que ordena el cierre en todo el territorio nacional de las oficinas públicas nacionales y municipales, y otorga horas o días de asueto a los servidores públicos, por razón de días especiales, específicamente en lo que concierne a los servidores públicos del sector salud.

En atención a lo anterior, esta Procuraduría emite su criterio jurídico en los siguientes términos. Veamos:

I. Del Principio de legalidad.

Este principio fundamental de derecho recogido en nuestro ordenamiento jurídico (*Art. 18 Constitucional y Art. 34 de la Ley No.38 de 2000*), constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, conforme al cual todo ejercicio de un 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.

Doctor
RAFAEL DE GRACIA R.
Director Médico General del
Hospital San Miguel Arcángel
Ciudad.

El reconocido...

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que *“el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración.”* (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad, señalando lo siguiente: *“...Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados”*¹

II. Del servidor público.

Antes de dar inicio al recorrido jurídico propio, que merece el tema objeto de su consulta, es necesario que conozcamos y comprendamos, el concepto del vocablo “servidor público”, ello, en aras de poder preciar la connotación y/o vínculo, con el tema consultado.

Para la Real Academia Española, en su Edición del Tricentenario (actualizada 2023) en su diccionario de la lengua española, la palabra servidor público es definida como *“persona que, de cualquier forma o a cualquier título, trabaja, presta servicios o ejerce un cargo, función o dignidad dentro del sector público”*

De ahí, que autores como Parra Gutiérrez², definen al servidor público como: *“aquella persona natural que presta sus servicios personales a una entidad estatal, para satisfacer necesidades de la Función Pública, de carácter laboral, y propias de la dependencia oficial, bajo continuada dependencia y subordinación, en forma permanente, temporal o transitoria, y quien como contraprestación, recibe una remuneración.*

En ese sentido, nuestra Constitución Política en su artículo 299, precisa que son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas y en general, aquellas que perciban remuneración del Estado.

Ahora bien, en esa misma línea de pensamiento, tenemos que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 17 de agosto de 2012, definió a los servidores públicos, como toda persona incorporada al

desarrollo...

¹ Sentencia de 10 de julio de 2019 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

² PARRA GUTIÉRREZ, William René, Ernesto Parra Mejía y Natalia Parra Mejía, Derecho Administrativo Laboral, 4.^a ed., Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá, 2012, p. 124.

desarrollo de las actividades realizadas propiamente por la administración y que, por tanto, están vinculadas con ella por una relación de servicios retribuidos y regulada por el Derecho Administrativo.

De ahí, queda claro que todo el personal que labora en el sector salud en una dependencia estatal, son consideradores servidores públicos.

III. De los Decretos Ejecutivos que otorgan horas o días de asueto a los servidores públicos

Una vez aclarado lo anterior, y en atención a su interrogante, procederemos a realizar la interpretación de los Decretos Ejecutivos emitidos por el Órgano Ejecutivo, que ordena el cierre en todo el territorio nacional de las oficinas públicas nacionales y municipales, y otorga horas o días de asueto a los servidores públicos, por razón de días especiales, específicamente en lo que concierne a los servidores públicos del sector salud.

En ese sentido, y refiriéndonos al Decreto Ejecutivo No. 37 de 5 de diciembre de 2025³ “*Que ordena el cierre en todo el territorio nacional de las oficinas públicas, nacionales y municipales los días 24 y 31 de diciembre de 2025, a partir de las doce (12) mediodía, con motivo de la celebración de la navidad y año nuevo y se dictan otras disposiciones*”, el mismo señala lo siguiente:

“...

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
En uso de sus facultades constitucionales y legales

...

DECRETA:

Artículo 1. *Se ordena el cierre en todo el territorio nacional, de las oficinas públicas nacionales y municipales, los días 24 y 31 de diciembre de 2025, a partir de las doce (12) medio día.*

Artículo 2. *Las oficinas públicas nacionales y municipales, deberán laborar en su horario regular de trabajo los días 24 y 31 de diciembre de 2025, hasta las (12) mediodía, con motivo de las fiestas de navidad y año nuevo.*

...” (La negrita es de la cita).

Del texto transcrito, se desprende que el Excelentísimo señor Presidente de la República, en uso de sus facultades constitucionales y legales consideró oportuno establecer un horario especial para todos los servidores públicos de todas las oficinas públicas nacionales y municipales, con la finalidad que estas puedan prepararse para celebrar las fiestas de fin de año; y de igual manera estableció una excepción para aquellas oficinas públicas que por razón de la naturaleza de sus funciones deban permanecer funcionando, tal y como quedó consignado en el artículo cuarto del citado Decreto Ejecutivo:

“...

Artículo 4. *Exceptuar de lo dispuesto en el artículo 1 del presente Decreto Ejecutivo, las oficinas públicas que por razón de la*

naturaleza...

³ Publicado en la Gaceta Oficial Digital No. 30420 del martes 09 de diciembre de 2025.

naturaleza del servicio que prestan deban permanecer funcionando tales como: el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, las instituciones de salud, como hospitales, clínicas, policlínicas, centros de salud y unidades de salud, tanto de la Caja de Seguro Social como del Ministerio de Salud, ...

*Aquellas dependencias que por la naturaleza de sus servicios deban laborar de manera ininterrumpida se podrán acoger a los esquemas, procedimientos o normativas legales de trabajo que tengan dispuesto para tales fines.
...” (Lo destacado es nuestro).*

Dos (2) son los aspectos fundamentales, que se desprende del articulado que antecede:

1. Que las dependencias de salud como hospitales, clínicas, policlínicas, centro de salud y unidades de salud, tanto de la Caja de Seguro Social como del Ministerio de Salud, deberán permanecer laborando y no podrán cerrar sus instalaciones, y no contarán con un horario especial, es decir en otras palabras, que mantendrán su horario regular de labores.
2. Que aquellas dependencias que por la naturaleza de sus servicios deban permanecer brindando el servicio de manera ininterrumpida (como es el caso de las dependencias de salud), pueden acogerse a sus esquemas y procedimientos o normativas legales de trabajo que tengan dispuesto para tales fines.

Lo anterior es de vital importancia al tema que nos ocupa, toda vez que, si bien las dependencias de salud, por la naturaleza de sus servicios deben permanecer abiertas y brindar sus servicios de manera ininterrumpida, el Decreto Ejecutivo No. 37 de 2025, dejó a criterio de estas dependencias estatales, la opción de acogerse a sus esquemas y procedimientos o normativas legales de trabajo que tengan dispuesto para tales fines; es decir en otras palabras, que si bien la dependencia de salud debe permanecer abierta, su funcionamiento debe ser acorde a sus esquemas y procedimientos o normativas legales de trabajo destinados para tales fines, garantizando la prestación del servicio de manera ininterrumpida.

En cuanto los esquemas, procedimientos o normativas legales de trabajo destinadas para la prestación del servicio de salud de manera ininterrumpida, a la que hace referencia el Decreto Ejecutivo No. 37 de 2025, podemos indicar que existen normativas legales como el Decreto Ejecutivo No. 178 de 27 de mayo de 2019⁴ “*Que regula los turnos de las jornadas extraordinarias de los profesionales, técnicos y asistentes del sector salud, que laboran en establecimientos de salud y en otras áreas de salud del Estado y dictan otras disposiciones*”, el cual reguló los turnos de las jornadas extraordinarias y las condiciones laborales de los profesionales, técnicos y asistentes del sector salud, que laboran en establecimiento de salud, en otras áreas de salud del Estado que demanden la realización de funciones, actividades y tareas que aseguren la atención de la población en general en todo el territorio nacional, garantizando la cobertura de las diferentes acciones de salud pública⁵, con la finalidad garantizar una atención oportuna a la población, tal y como se desprende de su parte motiva, que señala lo siguiente:

Que el...

⁴ Publicado en la Gaceta Oficial Digital No.28783-B del martes 28 de mayo de 2019.

⁵ Cfr. Artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 178 de 27 de mayo de 2019.

“Que el turno de los profesionales de la salud es esencial para garantizar una atención oportuna a la población, dependiendo de la demanda de los servicios, de la oferta del recurso humano especializado y de la complejidad de la unidad ejecutora donde se brinde el servicio para garantizar la cobertura, por lo que el Ministerio de Salud como ente rector de la materia, le corresponde dictar una reglamentación de jornada extraordinaria que permita disponer de la capacidad resolutive de sus servicios de salud”.

De ahí, queda claro que el Órgano Ejecutivo, consiente de la importancia de garantizar una atención oportuna a la población, reguló los turnos de las jornadas extraordinarias y las condiciones laborales de los profesionales, técnicos y asistentes del sector salud, que laboran en establecimiento de salud, en otras áreas de salud del Estado, convirtiéndose de esta manera el Decreto Ejecutivo No. 178 de 27 de mayo de 2019, una normativa legal de trabajo, para garantizar en el sector de salud la prestación del servicio de manera ininterrumpida, a la que hace referencia el Decreto Ejecutivo No. 37 de 5 de diciembre de 2025 “Que ordena el cierre en todo el territorio nacional de las oficinas públicas, nacionales y municipales los días 24 y 31 de diciembre de 2025, a partir de las doce (12) mediodía, con motivo de la celebración de la navidad y año nuevo y se dictan otras disposiciones”.

En esa misma línea de pensamientos, podemos señalar que el sector salud, también cuenta con otros mecanismos como el Decreto Ejecutivo No. 330 de 8 de noviembre de 2017, el cual señala en su artículo 3 lo siguiente:

“ El Estado incluyendo sus entidades autónomas tendrán la obligación de ofrecer servicio de atención de urgencia en todo el territorio nacional, las 24 horas del día siete (7) días a la semana tomando en consideración lo establecido en este decreto ejecutivo , por lo que sus autoridades de salud estarán obligadas a concretarlos, sin excepción en aquellos establecimientos y servicios de salud que lo ameriten, sea de forma programada regularmente o como producto de una contingencia, caso fortuito o fuerza mayor.

En ese sentido se podrá ofrecer turnos a los médicos que trabajan al servicio del Estado, en todas y en cada una de sus instituciones.

No obstante lo anterior, los turnos médicos dependerán de la demanda de los servicios de la oferta del recurso humano especializado y de la complejidad de la unidad ejecutora de cada región, o institución de manera que se garantice la cobertura del servicio”.

Por consiguiente, esta Procuraduría prohíja el criterio jurídico expresado por ustedes junto con su consulta, cuando señalan que: “... los funcionarios públicos del sector salud también formamos parte de la fuerza laboral del Estado panameño, por lo que en principio también gozamos del derecho que otorga este u otros asuetos que da la misma manera otorgue el Ejecutivo. Además, dada la naturaleza de nuestras actividades y para honrar la continuidad de nuestros servicio contamos con los TURNOS EXTRAORDINARIOS”

Por último, debemos referirnos al principio de la no discriminación, contemplado en el artículo 19 de nuestra Constitución Política, el cual establece que: “No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas”

Cabe destacar que el trato igualitario y la no discriminación, como derivados del mismo principio jurídico, están muy vinculados entre sí, mas no conforman un concepto equivalente. El primero —*todos tienen derecho a recibir un igual trato*— está enfocado hacia la población en general, sin realizar ningún tipo de categorización individual, mientras que el último —*no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de...*— abarca exclusivamente a seres o grupos específicos, sobre los cuales se ha establecido la necesidad de enfatizar en la igualdad de sus derechos.

Al respecto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 5 de julio de 2012, ha esclarecido el fondo, según el siguiente extracto:

"El "principio de no discriminación" se encuentra consagrado en el artículo 19 de la Norma Fundamental, que preceptúa que "...no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

Esta norma protege, prima facie, el derecho subjetivo de toda persona a recibir la misma protección y trato de parte de las autoridades y crea para el Estado el deber de no tratar de manera diferente a unas personas en relación con el trato que se brinda a otras en iguales circunstancias.

*La lectura de esta disposición refiere también una **serie de factores que el constituyente consideró capaces de generar tratos desiguales, a saber: (a) la raza, (b) el sexo, (c) la discapacidad, (d) la clase social, (e) la religión y (f) las ideas políticas.** Se entiende entonces que, frente a cada uno de esos factores, surgen categorías de personas que, en una determinada situación, quedan en posiciones de ventaja o desventaja frente a otras. Esto es lo que se conoce como categorías sospechosas, sobre las que existe un mayor riesgo de que se produzcan tratos discriminatorios o desiguales motivados por circunstancias sociales, históricas y/o culturales.*

*Desde esa perspectiva, encuentra el Pleno que **el artículo 19 de la Constitución, crea para el Estado más que la obligación de no discriminar, el deber de eliminar los tratos discriminatorios, que existen entre los grupos que se encuentran en ventaja y aquellos que, por una determinada circunstancia, están en una posición desventajosa.***

En cuanto al artículo 20 de la Constitución, puede indicarse que consagra la denominada "igualdad ante la Ley" que se traduce en el derecho de toda persona a recibir del ordenamiento jurídico y de las autoridades el mismo trato y disfrutar de las mismas oportunidades.

Tradicionalmente, se ha interpretado este precepto en concordancia con el artículo 19, en el sentido de que las autoridades tienen el deber de dirigir sus actuaciones dispensando el mismo trato a todas las personas a las que sea aplicable una ley, sin excepción, sin hacer

diferencia...

diferencia alguna entre las personas por causa de su raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Esto es lo que se conoce como igualdad en sentido formal.

*Sin embargo, el concepto de igualdad ha evolucionado considerablemente alejándose cada vez más de la igualdad formal para dirigirse a un concepto de igualdad material, real y efectiva que se construye partiendo de la base de que **lo que la Constitución prohíbe son los tratos arbitrariamente desiguales, esto es, aquellos para los cuales no existe una explicación razonable que sustente el trato distinto o diferenciado.***

...

No obstante, la simple existencia de esta diferenciación de trato no implica discriminación y sólo cuando la diferenciación no es razonable deviene en arbitraria y se lesiona el principio de igualdad.

*Lo anterior descarta uno de los cargos de inconstitucionalidad que formula el recurrente, ya que **no es cierto que toda mención de una diferenciación por sexo en una norma jurídica viole el principio de igualdad.***

Así las cosas, se desprende con meridiana claridad, el espíritu e intención del legislador patrio al establecer dentro del contexto y sentir del artículo 19 constitucional, la obligación para el Estado, de no discriminar; y en su defecto, el deber de eliminar los tratos discriminatorios.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría prohíja el criterio jurídico de la Dirección Médica del Hospital San Miguel Arcángel, en el sentido que la frase: “*Aquellas dependencias que por la naturaleza de sus servicios deban laborar de manera ininterrumpida se podrán acoger a los esquemas, procedimientos o normativas legales de trabajo que tengan dispuesto para tales fines*” reconoce una excepción para aquellas dependencias que por la naturaleza de sus servicios deban laborar de manera ininterrumpida, puedan acogerse a los esquemas y procedimientos o normativas legales de trabajo para asegurar que el servicio sea de manera ininterrumpido.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, indicándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/ca
Exp. C-037-26

Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300 / 500-8520

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