



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 12 de mayo de 2026
Nota C-069-26

Señor Director General:

Ref.: Modificación o suspensión de sanciones disciplinarias en función de la Ley 42 de 1999 y la condición de ser padre o tutor de un familiar con discapacidad.

Nos dirigimos a usted en esta ocasión, en atención a la Nota No.0726-2025/SENAN/DINAJ de 16 de abril de 2026, a través de la cual eleva a este Despacho un número plural de interrogantes, relacionadas con la viabilidad jurídica de modificar o suspender sanciones disciplinarias a una unidad juramentada, en función de la Ley No.42 de 1999 y la condición de ser padre o tutor de un familiar con discapacidad. Veamos:

I. Del Principio de legalidad.

Debemos iniciar señalando que 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.

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*

Comandante Aeronaval
LUIS A. DE GRACIA
Director General del Servicio Nacional Aeronaval
Ciudad.

puede ...

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. De la Ley No.93 de 7 de noviembre de 2013 y el Decreto Ejecutivo No.126 de 17 de abril de 2018.

Tal como lo señala el artículo 2 de la Ley No.93 de 2013, que reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá (SENAN), dicha entidad es una institución de seguridad pública, componente de la Fuerza Pública, de carácter policial y permanente, de naturaleza civil, con carrera profesional y régimen disciplinario especial.

Cabe resaltar que dicha normativa establece una serie de principios básicos de conducta que deben aplicar los miembros del SENAN, desarrollados específicamente en los artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, y relacionados con un número plural de aspectos, tales como:

1. Conducirse conforme a los principios éticos de los servidores públicos.
2. Actuar con absoluta neutralidad política, alto grado de profesionalismo, con integridad y dignidad.
3. No incurrir en actos de corrupción.

Aunado a ello, se establece en el artículo 53 ibidem, una serie de particularidades en las que el personal de la Carrera Aeronaval puede pasar del estado de servicio activo al de disponibilidad; entre ellas, cuando se trate de una sanción disciplinaria que no implique destitución.

De lo anterior se colige que el SENAN, cuenta con una estructura jerarquizada y al contar con un régimen disciplinario especial; se les exigen a sus miembros un control estricto sobre la conducta, toda vez que su estructura se basa en la obediencia y el escalafón jerárquico, en donde a sus miembros se les sanciona por faltas específicas que no existen en el derecho laboral común.

Por otro lado, debemos resaltar que el régimen disciplinario es parte integral de la Carrera Aeronaval, vinculando el comportamiento y la disciplina en todo momento directamente con la estabilidad laboral y las posibilidades de ascenso. Este marco normativo es desarrollado a través del Reglamento de Disciplina del SENAN, mismo que fue modificado mediante el Decreto Ejecutivo No.126 de 2018 y que detalla entre otras cosas, las faltas y el procedimiento para aplicar las sanciones correspondientes a todos sus miembros juramentados sin importar su rango o jerarquía.

En este sentido, las sanciones disciplinarias procuran corregir la conducta de los miembros juramentados del SENAN, que contravengan el Reglamento Disciplinario, tomando en consideración para la calificación de las faltas y la aplicación de la sanción correspondiente, criterios tales como: *la naturaleza de la falta y sus efectos, la categoría del miembro juramentado, su personalidad, los eximentes de responsabilidad y las circunstancias atenuantes y/o agravantes*².

III. De las....

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

² Cfr. Arts. 56 y 57 del Reglamento Disciplinario del SENAN.

III. De las normas sobre discapacidad.

• **La Ley No.42 de 27 de agosto de 1999, “Por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad”, reformada por la Ley No.15 de 31 de mayo de 2016,** establece entre aspectos, declarar interés social el garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos, deberes y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, mediante las adopción de medidas de inclusión e integración, acción afirmativa y ajustes razonables, en igualdad de condiciones e igualdad de vida, eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad³.

Aunado a ello, establece dentro de sus objetivos⁴, los siguientes:

1. Garantizar que las personas con discapacidad, al igual que todos los ciudadanos, gocen de los derechos que la Constitución Política⁵ y las leyes les confieren.
2. Establecer las bases materiales y jurídicas que permitan al Estado adoptar las medidas necesarias para la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad, garantizándoles entre otros, el trabajo.

Cabe resaltar que esta norma define un número plural de términos, entre los cuales resulta oportuno mencionar, los siguientes⁶:

1. “*Ajuste razonable*”: Las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieren en un caso en particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con los demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.
2. “*Discapacidad*”: Condición en la que una persona presenta deficiencia física, mental, intelectual y sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer un o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

El artículo 5 de la Ley No.15 de 2016⁷, establece que los padres, madres, tutores o quienes ejerzan la representación legal de menores con discapacidad o mayores que tengan alguna restricción en el ejercicio de su capacidad legal, tienen derecho a participar en representación de ellos en todas las instancias y organizaciones en donde medie el disfrute pleno de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Aunado a ello, el artículo 19 *ibidem*, dispone entre otras cosas que:

1. Los empleadores deberán otorgarles el tiempo necesario a las personas con discapacidad, padres, madres o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, así como otros, para acompañarlas a las citas, tratamientos requeridos o

actividades...

³ Cfr. Artículo 1 de la Ley No.15 de 31 de mayo de 2016.

⁴ Cfr. Artículo 2, *ibidem*.

⁵ Cfr. Artículo 64 de la Constitución Política. “*El trabajo es un derecho y un deber del individuo y por lo tanto es una obligación del estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa*”.

⁶ Cfr. Numerales 4 y 9 del Artículo 3 de la Ley No.15 de 31 de mayo de 2016.

⁷ Modifica el Artículo 5 de la Ley No.42 de 1999.

actividades educativas relacionadas con la condición de discapacidad y que requiere acompañamiento para las personas con discapacidad, sin afectar sus derechos laborales.

Por otro lado, debemos resaltar que el artículo 54 ibidem, que adiciona el artículo 45-A a la Ley 42 de 1999, garantiza que, tanto a las personas con discapacidad, como a sus padres, madres tutores o su representante legal, no puedan ser despedidos o destituidos ni desmejorado de su posición o salario, salvo que el empleador o superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral.

- **La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por Panamá mediante la Ley No.25 de 10 de julio de 2007**, reconoce la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso⁸.

La misma establece en su artículo 1, una definición más amplia de la palabra discapacidad, en los siguientes términos: *“Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales intelectuales o sensoriales a largo plazo que al interactuar con diversas barreras puedan impedir su participación plena y efectiva en las sociedades, en igualdad de condiciones con las demás.”*

Aunado a ello, para los fines de dicha Convención, se define en su artículo 2, el siguiente término de importancia:

- ❖ Ajustes razonables: Se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, igualdad de condiciones con los demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

IV. Conclusiones.

Luego del análisis de las normas previamente señaladas, este Despacho llega las siguientes consideraciones:

1. Los miembros del Servicio Nacional Aeronaval (SENAN), están sujetos a regímenes disciplinarios específicos; por lo tanto, la protección legal establecida en la Ley No.42 de 27 de agosto de 1999, *“Por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad”*, reformada por la Ley No.15 de 31 de mayo de 2016, no es una excepción para que dicho servidor público, no sea sancionado. En este sentido, la administración mantiene su potestad para sancionar faltas administrativas o disciplinarias debidamente comprobadas independientemente si el funcionario es padre o tutor de una persona con discapacidad.
2. La condición de padre o tutor de una persona con discapacidad, tampoco constituye una causal de excepción para no ser sancionado, ni limita o suspende la facultad de la institución, para imponer sanciones disciplinarias, por faltas cometidas conforme al régimen disciplinario para los miembros del SENAN.

3.No obstante...

⁸ Literal f del Preámbulo de la Convención (Ley No.25 de 10 de julio de 2007).

3. No obstante, estimamos que bajo una visión conceptual de "*derechos humanos*" y tomando en consideración las normativas sobre discapacidad, el SENAN en el caso específico que nos ocupa, pudiese de manera excepcional adaptar, o modificar la ejecución de una sanción disciplinaria al padre o tutor de una persona con discapacidad, a fin de garantizar el cuidado y la protección de esta última, es decir, que podría evaluar medidas alternativas que cumplan con el propósito disciplinario sin privar al familiar con discapacidad de los cuidados necesarios; toda vez que, en atención a la protección de derechos fundamentales, se requeriría que la ejecución de la sanción fuese "*ajustada*" para evitar la violación de otros derechos, como la calidad de vida y la salud de las personas con discapacidad, lo cual es coherente con la necesidad de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

De esta manera damos respuesta a su consulta, manifestándoles que esta opinión no reviste un carácter vinculante por parte de esta Procuraduría, en cuanto a lo consultado.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/osp
C-060-26