



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 12 de junio de 2026  
Nota C-087-26

Señora Directora General:

Ref.: Alcance y aplicación del efecto suspensivo del recurso de reconsideración.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, con la finalidad de dar respuesta a su Nota No.139-2026-ANA-OIRH-DG, recibida el 3 de junio del año en curso, a través de la cual eleva consulta jurídica a este Despacho, relacionada con: “...*el alcance y aplicación del efecto suspensivo derivado del anuncio y posterior sustentación del recurso de reconsideración interpuesto por servidores públicos*”; específicamente respecto a: “*Si el anuncio de recurso de reconsideración conlleva automáticamente la exoneración del servidor público de asistir y mantenerse en su puesto de trabajo mientras formaliza la sustentación del recurso dentro del término legal correspondiente*”; “*Si resulta jurídicamente procedente reconocer y pagar salarios por días no laborados durante el período otorgado para la sustentación del recurso, aun cuando el servidor público no haya prestado efectivamente el servicio*”; entre otras.

Es necesario iniciar el presente análisis jurídico, examinando brevemente, uno de los principios más importantes y rectores, dentro de la administración pública, como lo es el “**PRINCIPIO DE LEGALIDAD**”, tanto de los actos administrativos como de los funcionarios públicos que los emiten. 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.

Licenciada  
**SORAYA VALDIVIESO**  
Directora General de la Autoridad  
Nacional de Aduanas  
Ciudad.

*Lo anterior...*

Lo anterior, sin dejar a un lado que, la norma también mandata que las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y que éstos estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.

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.<sup>1</sup>"*

Por último y, no menos importante, tenemos que señalar que el servidor público debe sujetar su actuación a la Constitución Política, las leyes y los reglamentos que regulan su actividad, y en caso de duda procurará el asesoramiento correspondiente. También debe observar en todo momento un comportamiento tal que, examinada su conducta, ésta no pueda ser objeto de reproche<sup>2</sup>.

## II. De la Ley No.38 de 31 de julio de 2000 y el efecto suspensivo del recurso de reconsideración.

En cuanto al ámbito de aplicación de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales, su artículo 37 establece lo siguiente:

*"Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para*

*casos o materias...*

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

<sup>2</sup> 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". Capítulo III. PRINCIPIOS PARTICULARES. **ARTÍCULO 15. LEGALIDAD.**

*casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley.” (Lo subrayado es nuestro)*

Al tenor del artículo citado, las normas establecidas en la Ley No.38 de 2000, aplican a todos los procesos administrativos que se surtan en toda dependencia estatal, ya sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que en dicha institución exista una norma o ley especial que regule su propio procedimiento<sup>3</sup>.

En este orden de ideas, en materia de recursos de reconsideración, la Ley de Procedimiento Administrativo General, establece en sus artículos 168 y 170, lo siguiente:

*“Artículo 168. El recurso de reconsideración podrá ser interpuesto dentro de los cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución de primera o única instancia.*

....

*Artículo 170. El recurso de reconsideración, una vez interpuesto o propuesto en tiempo oportuno y por persona legitimada para ello, se concederá en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que disponga que se conceda en un efecto distinto.” (Lo resaltado y subrayado es nuestro)*

Se desprende con claridad de los artículos citados, que el recurso es interpuesto dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores a la notificación de la resolución y que debe ser concedido en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que disponga un efecto distinto.

III. Del 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 labora en las entidades del Gobierno Central.”

Las disposiciones de este decreto, son de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios o servidores públicos, sin perjuicio de su nivel jerárquico, que presten servicios en las diferentes instituciones del gobierno central, entidades autónomas o semiautónomas, lo mismo que en empresas y sociedades con participación estatal mayoritaria<sup>4</sup>.

En este sentido dentro de los principios que deben procurar o cumplir los servidores públicos tenemos los siguientes:

*“ARTICULO 8: RESPONSABILIDAD. El servidor público debe hacer un esfuerzo honesto para cumplir cabalmente sus deberes. Cuanto más elevado sea el cargo que ocupa un servidor público, mayor es su responsabilidad para el cumplimiento de las disposiciones de este Código Uniforme de Ética.*

...

ARTÍCULO 15...

<sup>3</sup> Cfr. Consulta Nota C-103-19 de 15 de octubre de 2019 y Nota C-124-19 de 19 de noviembre de 2019.

<sup>4</sup> Cfr. Artículo 1 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos.

*ARTÍCULO 15: LEGALIDAD. El servidor público debe sujetar su actuación a la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que regulan su actividad, y en caso de duda procurará el asesoramiento correspondiente. También debe observar en todo momento un comportamiento tal que, examinada su conducta, ésta no pueda ser objeto de reproche.*

...

*ARTÍCULO 26: USO ADECUADO DEL TIEMPO DE TRABAJO. El servidor público debe usar el tiempo comprendido dentro de su horario de trabajo, en un esfuerzo responsable para cumplir con sus quehaceres. Debe desempeñar sus funciones de una manera eficiente y eficaz y velar para que sus subordinados actúen de la misma manera. No debe fomentar, exigir o solicitar a sus subordinados que empleen el horario de trabajo para realizar actividades que no sean las que les requieran para el desempeño de los deberes a su cargo.* (Lo subrayado es nuestro)

IV. De la Resolución No.097 de 22 de noviembre de 2010 “Por la cual se aprueba el Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Aduanas”.

Este reglamento, determina entre otros aspectos, que las acciones de recursos humanos se aplicarán de conformidad con los manuales de procedimientos establecidos en el Régimen de Carrera Administrativa y/o Carrera Aduanera<sup>5</sup>.

Por otro lado, se observa que el horario de trabajo de los servidores públicos de dicha entidad está establecido en el artículo 49, destacándose lo siguiente: “*Los servidores públicos de la Autoridad Nacional de Aduanas, deberán trabajar no menos de cuarenta (40) horas semanales, sobre la base de cinco (5) días laborables, establecidos por la ley.*”

Aunado a ello, en cuanto a las ausencias se refiere, los artículos 57, 58 y 59 del referido Reglamento Interno, establecen lo siguiente:

*“Artículo 57. DE LAS AUSENCIAS. La ausencia es la no-concurrencia y permanencia del servidor público a su puesto de trabajo. La ausencia puede ser justificada e injustificada.*

*Artículo 58. DE LAS AUSENCIAS JUSTIFICADAS. El servidor público podrá ausentarse justificadamente de su puesto de trabajo por un periodo determinado, con la autorización correspondiente, por razón de permisos, licencias, tiempo compensatorio reconocido, cumpleaños, separación del cargo o vacaciones.*

*Artículo 59. DE LAS AUSENCIAS INJUSTIFICADAS. El servidor público que se ausente de manera temporal o por tiempo definido de su puesto de trabajo sin la debida justificación, incurrirá en falta administrativa.”*

Como bien...

---

<sup>5</sup> Cfr. Artículo 36 del Reglamento Interno de Aduanas.

Como bien se observa, esta normativa establece de manera clara y precisa, los escenarios en los cuales un servidor público de la Autoridad Nacional de Aduanas puede ausentarse de manera justificada, y cuando incurre en una ausencia injustificada.

Ahora bien, dentro de los derechos que ostenta todo servidor público de la citada Autoridad, se encuentra en el recurrir las decisiones de las autoridades administrativas<sup>6</sup> y en cuanto las prohibiciones, tenemos a bien señalar la que estipula el abandono del puesto de trabajo sin causa justificada y sin previo aviso al superior inmediato<sup>7</sup>.

En cuanto al régimen disciplinario, se determina que el servidor público que cometa una falta administrativa por el incumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley No.9 de 1994, sus reglamentos y este reglamento interno será sancionado disciplinariamente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y/o penales derivadas del mismo hecho<sup>8</sup>.

Por último, dicha normativa advierte que el servidor público sancionado podrá hacer uso de los recursos de reconsideración o de apelación, según correspondan, dentro de los términos y procedimientos establecidos en la Ley y sus reglamentos, y que los vacíos en el procedimiento establecido se suplirán con las normas del Procedimiento Administrativo General vigente<sup>9</sup>.

V. Del Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018 “Que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017”.

Debemos señalar que la Ley No.9 de 1994, desarrolla los Capítulos 1º, 2º, 3º y 4º del Título XI de la Constitución de la República de Panamá, regula los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente los de Carrera Administrativa en sus relaciona con la Administración Pública, y estable un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos<sup>10</sup>.

Esta normativa define un número plural de términos, dentro de los cuales podemos señalar los siguientes<sup>11</sup>:

- **Abandono del puesto.** Salida intempestiva e injustificada del servidor público de su centro de trabajo durante horas laborables, sin permiso del superior inmediato.
- **Ausencia injustificada.** Es la no comparecencia del servidor público a su lugar de trabajo, dentro del calendario y horario señalados como obligatorios.

- *Eficacia...*

<sup>6</sup> Cfr. Numeral 12 del artículo 104 del Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Aduanas.

<sup>7</sup> Cfr. Numeral 13 del Artículo 106 ibidem.

<sup>8</sup> Cfr. Artículo 107 ibidem

<sup>9</sup> Cfr. Artículo 117 ibidem.

<sup>10</sup> Cfr. Artículo 1 de Texto Único de la Ley 9 de 1994.

<sup>11</sup> Cfr. Numerales 1, 9, 20 y 29 ibidem.

- **Eficacia**. Es la realización efectiva de las funciones propias del cargo por parte del servidor público o unidad administrativa.
- **Moralidad**. Es la conducta, por parte del servidor público, ceñida a la ética de su profesión u oficio.

En este orden de ideas, las oficinas institucionales de recursos humanos de las entidades del sector público, tendrán entre sus funciones: Cumplir y hacer cumplir, en sus respectivas instituciones, las presente Ley, sus reglamentos y las disposiciones que emanen de la Dirección General de Carrera Administrativa; así como desarrollar y tramitar las acciones del personal de su competencia, para que sigan las normas y procedimientos establecidos en esta Ley y sus reglamentos<sup>12</sup>.

Aunado a ello, resulta oportuno señalar que en cuanto a las disposiciones generales sobre acciones de recursos humanos, la norma establece en su artículo 83, que los servidores públicos podrán ausentarse justificadamente del puesto de trabajo siempre que las ausencias se encuentren dentro de las previsiones del Capítulo IV; y determina en el artículo 84, los elementos que pueden acreditar dicha ausencia justificada, tales como: *Permisos, licencias, tiempo compensatorio reconocido, separación del cargo y vacaciones.*

Por otro lado, respecto a los deberes y obligaciones de los servidores públicos en general, el Texto Único de la Ley 9 de 1994, dispone en su artículo 114 que éstos (*los servidores públicos*) deberán entre otras cosas: “Realizar personalmente las funciones propias del cargo, con la intensidad, responsabilidad, honradez, prontitud, cuidado y eficiencia...” así como, “Observar los principios morales y normas éticas, como parámetros fundamentales de orientación para el desempeño de sus funciones”; adicionalmente, se determina en el numeral 11 de su artículo 145, que se prohíbe a los servidores públicos: “Abandonar el puesto de trabajo sin causa justificada y sin previo aviso al superior inmediato.”

Ahora bien, de conformidad con las normas generales del régimen disciplinario, la violación de la comisión de faltas administrativas acarreará sanciones disciplinarias (*amonestación verbal, amonestación escrita, suspensión o destitución*)<sup>13</sup>.

## VI. Conclusiones.

Luego de este prolijo análisis hermenéutico, de los instrumentos legales y/o reglamentarios, que guardan relación con el objeto de su consulta, esta Procuraduría de la Administración concluye con el siguiente criterio jurídico:

1. Los servidores públicos, sólo pueden hacer lo que la Constitución Política de la República de Panamá y las leyes les permitan.

2. *En una correcta...*

---

<sup>12</sup> Cfr. Numerales 1 y 4 ibidem.

<sup>13</sup> Cfr. Artículo 149 de ibidem.

2. En una correcta hermenéutica jurídica, el efecto suspensivo del recurso de reconsideración, suspende la ejecución del acto administrativo, pero no suspende la obligación del servidor público de prestar el servicio; es decir que el término de cinco (5) días que otorga la norma para interponer el recurso es un plazo procesal, no un permiso para que el servidor pueda ausentarse de sus labores durante el mismo, lo que podría ser objeto de sanciones disciplinarias por abandono de funciones.
3. El servidor público que se ausente de manera temporal o por tiempo definido de su puesto de trabajo sin la debida justificación, incurrirá en falta administrativa.
4. De conformidad con las normativas previamente analizadas, se prohíbe a los servidores públicos abandonar el puesto de trabajo sin causa justificada.
5. En el régimen de la función pública, el salario se devenga como contraprestación por el servicio efectivamente prestado; por lo tanto, reconocer y pagar salarios por días no laborados podría ser jurídicamente improcedente, pues se estaría remunerando un servicio no prestado.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, señalándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, 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/mabc  
C-081-26