

Panamá, 18 de julio de 2025.
Nota C-189-25

Señora Ministra:

Ref.: Ajustes salariales realizados a psicólogos y psicólogas del Ministerio de Gobierno, de conformidad a lo establecido en la Ley N°55 de 3 de diciembre de 2022; y, ajustes salariales a Trabajadores Sociales del Ministerio de Gobierno, de conformidad a lo establecido en la Ley N°16 de 12 de febrero de 2009.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, con la finalidad de dar respuesta a las notas MG-336-OIRH-25 y MG-337-OIRH-25, ambas presentadas el día 25 de junio de 2025 ante esta Procuraduría, a través de las cuales consulta si el Ministerio de Gobierno puede subsanar actos administrativos que reconocen ajustes salariales a los psicólogos y trabajadores sociales al servicio de dicho ente ministerial, antes del tiempo estipulado en la norma jurídica, según la fecha correspondiente al cambio de categoría y solicitar la devolución de los salarios cobrados de más; si se puede iniciar un proceso interno de nulidad del acto administrativo y solicitar la devolución de los salarios o ajustes cobrados de más, por posible lesión patrimonial; y, si es viable extender el tiempo de cambio de categoría a los profesionales de estas áreas, a quienes se les hubiera realizado el ajuste salarial antes del tiempo correspondiente.

Con relación a su **primera interrogante**, sobre la viabilidad jurídica de *subsanar actos administrativos que reconocen ajustes salariales* a los psicólogos y trabajadores sociales adscritos al Ministerio de Gobierno, por haber concedido ese derecho antes del tiempo estipulado en la norma jurídica, según la fecha correspondiente al cambio de categoría y *solicitar la devolución de los salarios cobrados de más*; me permito iniciar señalando que, el Artículo 59 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, ubicado dentro del Título II: “De la Invalidez de los Actos Administrativos” señala que “(...) *la Administración podrá convalidar los actos anulables subsanando los vicios de que adolezca.*”

Ahora bien, el numeral 28 del Artículo 201 de La Ley 38 de 2000, define la “*convalidación*” de la siguiente manera:

“28. *Convalidación.* Hacer válido lo que no lo era. Acto jurídico por el cual se torna eficaz un acto administrativo que estaba viciado de nulidad relativa; de allí que no son convalidables o subsanables aquellos actos atacados por una causa de nulidad absoluta. Con la convalidación o saneamiento, se procura economía procesal y que la parte útil del acto administrativo no se deseche por la inútil; produce efectos retroactivos, pero sin perjuicio de los derechos de terceros que tal vez hayan adquirido durante la vigencia del acto convalidado o saneado.”

Su Excelencia
DINOSKA MONTALVO
Ministra de Gobierno
Ciudad.

de ella, ...

de ella; siendo ello viable, tratándose de actos que carecen de validez pero que pueden recuperarla si se modifican para ajustarse a derecho. Se aprecia asimismo, que la convalidación solamente es procedente en cuanto a actos que presentan **vicios de nulidad relativa**; no así cuando adolezcan de vicios de nulidad absoluta.

Como lo indica la definición citada, la convalidación encuentra fundamento en el principio de economía procesal que procura la obtención del mejor resultado posible invirtiendo la menor cantidad de tiempo, esfuerzo y recursos (Cfr., artículos 468 del Código Judicial y 34 de la Ley N°38 de 2000). De ahí que, en el caso específico del Artículo 59, lo que se busca es que la parte útil o válida del acto administrativo convalidable o subsanable, no pierda su vigencia y eficacia aun cuando deba reformarse o cambiarse la parte inútil del mismo.

La convalidación o saneamiento, según la definición observada, incluso podría tener efecto retroactivo siempre y cuando no afecte derechos de terceros que hayan surgido durante la plena vigencia del acto convalidado o saneado.

No obstante, si la pretendida convalidación afectase derechos adquiridos, que se mantuvieron vigentes durante la vida jurídica del acto defectuoso, lo procedente sería considerar la aplicación del artículo 62 de la Ley N°38 de 2000, como quedó modificado por la Ley 62 de 23 de octubre de 2009, el cual dispone:

“**Artículo 62.** Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. Si fuese emitida sin competencia para ello;
2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;
3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y
4. Cuando así lo disponga una norma especial.

En contra de la decisión de revocatoria o anulación, el interesado puede interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la ley.

La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla, fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho.”

El artículo 62 de la Ley 38 se fundamenta en el *principio de irrevocabilidad* de los actos de carácter particular y concreto que reconozcan un derecho o que creen o modifiquen una situación jurídica de la misma categoría. Dicha regla general plantea que los actos de la administración, al *presumirse legales*, deben ser mantenidos y respetados en todas sus partes, salvo que sean declarados de ilegales o inconstitucionales por la autoridad judicial competente o que la propia administración los revoque, bien sea en la vía gubernativa o con

base en lo establecido en el Artículo 62, antes citado; pudiendo en este último caso, las personas que se consideren afectadas, hacer uso de los recursos y acciones que les concede la ley.

Las consideraciones anotadas permiten concluir, en respuesta a su primera interrogante que no es jurídicamente viable *subsanan o corregir actos administrativos que reconocen ajustes salariales* a los psicólogos y trabajadores sociales adscritos al Ministerio de Gobierno, pues se trata de actos administrativos que reconocen derechos subjetivos.

En tales circunstancias y en atención a los principios de *irrevocabilidad y presunción de legalidad de los actos administrativos*, lo procedente sería que la institución a su cargo considere la aplicación del artículo 62 de la Ley N° 38 de 2000, de configurarse alguna de las causales de revocatoria que establece dicha norma legal; o presente la demanda correspondiente, con fundamento en lo estipulado por el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de Panamá, que le atribuye a la Corte Suprema de Justicia, con audiencia del Procurador de la Administración, competencia para “*anular los actos acusados de ilegalidad*” y en concordancia con dicho precepto, lo dispuesto en el artículo 42-A de la Ley N°135 de 30 de abril de 1943, “*Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*”, conforme al cual “*La acción de nulidad contra un acto administrativo puede ejercitarse en cualquier tiempo, a partir de su expedición o después de su publicación, si necesita de este requisito para entrar en vigor*”.¹

Siendo ello así, la posibilidad de que la administración requiera la devolución de los salarios cobrados de más, estaría supeditada a la previa anulación de los actos administrativos que reconocen los aumentos salariales.

En lo que corresponde a su **segunda pregunta**, sobre si es posible iniciar un proceso interno de nulidad del acto administrativo y solicitar la devolución de los salarios o ajustes salariales cobrados de más, debo indicarle que el Artículo 51 de la Ley 38 señala que los actos administrativos sólo pueden ser impugnados de manera formal e invocando las causales establecidas de forma expresa en la ley:

“Artículo 51. Los actos administrativos no podrán anularse por causas distintas de las consagradas taxativamente en la ley. Cuando se presente un escrito o incidente que pretenda la anulación de un acto por una causa distinta de las mencionadas en este Título, la autoridad competente lo devolverá al interesado, le advertirá la causa de su devolución y le concederá un término de ocho días hábiles para que, si lo tiene a bien, presente el escrito corregido. Una vez expirado ese término, precluirá la oportunidad de repetir la misma gestión.

Las otras irregularidades del proceso, que la ley no erija en causal

de nulidad, ...

¹ Adicionado por el artículo 26 de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946.

de nulidad, se tendrán por saneadas si no se reclaman oportunamente por medio de los recursos legales.”

De acuerdo con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, corresponde a la Corte Suprema de Justicia, con audiencia del Procurador de la Administración, “anular los actos acusados de ilegalidad”. En tal sentido, la Corte Suprema de Justicia ha señalado en reiterados fallos que el mecanismo que debe utilizar la Administración, cuando pretenda dejar sin efecto un acto administrativo, en los casos en que no le es posible utilizar el mecanismo de la revocatoria, es “recorrer a la vía jurisdiccional ordinaria”²

En concordancia, el artículo 52 de la Ley 38, antes mencionado, establece cuándo un acto administrativo adolece de vicio o vicios de nulidad absoluta, es decir, **que no pueden ser subsanados**:

“Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;
5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado.”

Conforme a lo señalado, la anulación de un acto administrativo encuentra sustento si, en la emisión del mismo, se incurre en alguno de los vicios de *nulidad absoluta* (es decir, no subsanables) descritos en el Artículo 52, pero también si se omite alguno de los elementos esenciales para la existencia y validez del acto administrativo descritos en el numeral 1 del Artículo 201 de la Ley N°38 de 2000.³

Cabe destacar, ...

² Ver sentencias de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de 11 de diciembre de 2008, 4 de mayo de 2010, 15 de octubre de 2010 y 13 de marzo de 2015.

³ De conformidad con el numeral 1 del Artículo 201 de la Ley 38 ya mencionado, “Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: **competencia**, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; **objeto**, el cual debe ser lícito y físicamente posible; **finalidad**, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; **causa**, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; **motivación**, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; **procedimiento**, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y **forma**, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.” (El resaltado es nuestro)

Cabe destacar que el Artículo 36 de la misma Ley 38, desarrolla el principio de estricta legalidad administrativa consagrado en el Artículo 18 de la Constitución Política, el cual, en términos generales, dispone que los servidores públicos únicamente pueden hacer lo que la ley expresamente les faculta. Veamos:

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.”

De ahí que, en contraste con el Artículo 52 de la Ley 38, que establece causales de nulidad absoluta, el Artículo 53 de la misma ley señala:

“Artículo 53. Fuera de los supuestos contenidos en el artículo anterior, será meramente anulable, conforme a las normas contenidas en este Título, todo acto que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.”

Estos *actos anulables*, según ha establecido la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de lo Contencioso Administrativo en varios de sus fallos, son aquellos que de acuerdo con el Artículo 59, pueden ser convalidados o subsanados por la Administración⁴

Las consideraciones anotadas nos permiten concluir, en respuesta a su segunda interrogante que, la nulidad de los actos administrativos en firme, que reconocen aumentos salariales a los profesionales de la psicología y a los trabajadores sociales al servicio del Ministerio de Gobierno, no puede ser declarada de oficio por dicho ente ministerial, sino que debe demandarse la misma ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, con fundamento en el artículo 42-A de la Ley N°135 de 1943, en concordancia con lo estipulado por el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de Panamá.

Por último, en lo que toca a su *tercera interrogante*, sobre si es viable extender el tiempo de cambio de categoría a los profesionales de estas áreas, a quienes se les hubiera realizado el ajuste salarial antes del tiempo correspondiente; me permito indicarle que, el *principio de estricta legalidad*, contemplado en el artículo 36 de la Ley N°38 de 2000, anteriormente citado, en desarrollo del artículo 18 de la Constitución Política, profesa que *“ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo (...)”*.

En concordancia, ...

⁴ Ver sentencias de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de 2 de septiembre de 2008, Demanda de Nulidad, Defensoría del Pueblo vs Administradora General de ANAM; de 2 de septiembre de 2008, Demanda de Plena Jurisdicción, Mario Francisco Calvit Ábrego vs Director Médico del Patronato del Hospital del Niño; y 30 de junio de 2009, Demanda de Nulidad, José H. Santos Aguilera vs Autoridad de la Región y Interoceánica y otra.

En concordancia, el principio de *presunción de legalidad*, que para el caso de los actos administrativos de efecto individual contempla el artículo 46 de la ley N°38 de 2000, prevé que *“Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, 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 atención a los principios jurídicos anotados, como han sido positivizados en las disposiciones legales citadas, este Despacho opina que, extender el tiempo de cambio de categoría a los profesionales de la psicología o a los trabajadores sociales al servicio del Ministerio de Gobierno, a quienes se les hubiera realizado el ajuste salarial antes del tiempo correspondiente, como mecanismo de compensación, no sería viable mientras el acto administrativo que reconoció el aumento salarial se encuentre en firme y no hubiere sido declarado nulo por la autoridad judicial competente.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/dc
C-161-25