



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 22 de enero de 2019  
C-004-19

Ingeniero  
**Juan Felipe De La Iglesia**  
Director Ejecutivo  
Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN)  
Ciudad

**Ref.: Efectos jurídicos que procedan (devolutivo o suspensivo) una vez se interpongan los recursos legales contra los actos administrativos.**

Ingeniero De La Iglesia:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial por la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, de servir como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante **Nota No. 3287 – D.E. de 10 de octubre de 2018**, recibida en este Despacho el 18 de octubre de 2018, mediante la cual consulta sobre los efectos jurídicos que procedan (devolutivo o suspensivo) una vez que se interpongan los recursos legales contra actos administrativos: resoluciones motivadas que resuelven sancionar disciplinariamente (suspensión y destitución), acciones de recursos humanos (traslados o reubicaciones), memorando de amonestación verbales o escritas.

Somos del criterio que los recursos de reconsideración y/o de apelación, interpuestos o propuestos en tiempo oportuno, según correspondan, en contra de actos administrativos (suspensiones, destituciones, traslados, movilidad laboral, amonestaciones verbales y escritas) emitidos por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, deben ser concedidos conforme lo establece la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

**Criterio Jurídico de la Procuraduría de la Administración**

- I. **Ley N° 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa.**

**TÍTULO I**  
**DISPOSICIONES GENERALES**

**“Artículo 5.** La Ley de Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados, y se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.” (Lo subrayado es nuestro)

Del artículo citado se desprende, que la Ley de Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y fuente supletoria de derecho para aquellos servicios públicos regidos por otras carreras públicas legamente reguladas, o por leyes especiales.

### **CAPÍTULO III**

#### **Traslados**

“Artículo 79. En ningún caso se efectuarán traslados por razones disciplinarias.”

“Artículo 80. Para el traslado de un servidor público deben darse las siguientes condiciones:

1. Que haya necesidad debidamente comprobada en el servicio;
2. Que exista la vacante y partida presupuestaria correspondiente;
3. Que el servidor público acepte el traslado;
4. Que exista la aprobación previa del jefe inmediato y del jefe de la oficina donde se trasladará; y
5. Que no represente ninguna erogación adicional a la institución ni disminución de la eficacia de la actividad o servicio que prestaba.”

Se colige de los artículos transcritos, que un servidor público no podrá ser trasladado por razones disciplinarias, y que para que ocurra el traslado deberán producirse una serie de condiciones, tales como: la necesidad comprobada en el servicio, que exista la vacante y partida presupuestaria, que el servidor público acepte el traslado, que exista de manera previa aprobación por parte del jefe inmediato y del jefe de la oficina donde será trasladado, y que el mismo no represente ningún gasto adicional a la institución ni disminuya la capacidad de la actividad o servicio que prestaba.

### **TITULO VIII**

#### **DEL REGIMEN DISCIPLINARIO**

##### **Capítulo I**

##### **Normas Generales del Régimen Disciplinario**

“Artículo 141. La comisión de faltas administrativas acarreará sanciones disciplinarias, y de las sanciones que se le apliquen quedará constancia en el expediente del servidor público. Estas sanciones son:

1. Amonestación verbal
2. Amonestación escrita
3. Suspensión
4. Destitución.”

“**Artículo 142.** Las amonestaciones y las suspensiones deberán ser aplicadas por el superior inmediato del servidor público y admiten, por la vía gubernativa, el recurso de reconsideración.”

De los artículos citados, se infiere que la comisión de faltas administrativas acarreará sanciones disciplinarias (amonestación verbal o escrita, suspensión y destitución) que serán aplicadas por el superior inmediato del servidor público y admiten recurso de reconsideración.

## Capítulo II

### La Destitución

“Artículo 155. El documento que señale o certifique la acción de destitución, debe incluir la causal de hecho y de derecho por la cual se ha procedido a la destitución y los recursos legales que le asisten al servidor público destituido.” (Lo subrayado es nuestro)

En lo referente a las destituciones, se desprende el artículo transcrito que el documento que señale o certifique la destitución deberá incluir los recursos legales que le asisten al servidor público que haya sido destituido.

## II. Decreto Ejecutivo N° 222 de 12 de septiembre de 1997, que reglamenta la Ley de Carrera Administrativa.

### CAPÍTULO X DE LA MOVILIDAD LABORAL

“**Artículo 130:** La movilidad laboral de un servidor público para desempeñar diferentes tareas dentro de su entidad o en otra, deberá efectuarse teniendo en consideración su formación, capacitación y experiencia.” (Lo subrayado es nuestro)

Se deriva del artículo antes mencionado, que aspectos (formación, capacitación y experiencia) deberán considerarse para que un servidor público pueda desempeñar diferentes tareas dentro de su entidad o en otra.

### CAPÍTULO XVII DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO

“**Artículo 177:** La sanción será aplicada mediante resolución dictada, por el superior jerárquico, dentro de los dos días hábiles siguientes al recibo del informe, la que será efectiva una vez quede ejecutoriada la resolución. El servidor público sancionado podrá hacer uso del recurso de reconsideración dentro de los dos días hábiles siguientes a su notificación. Su interposición suspende la sanción.”

Este artículo dispone entre otros, que el servidor público sancionado podrá hacer uso del recurso de reconsideración dentro de los dos días siguientes a su notificación y que su interposición suspende la sanción.

**III. Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales.**

**LIBRO SEGUNDO**  
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

**Título I**  
**De las Disposiciones Generales**

“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 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 ut supra citado, las normas establecidas en la Ley N° 38 de 2000, aplican a todos los procesos administrativos que se procuren en cualquier dependencia estatal, a no ser que existan normas de procedimientos especiales aplicables a la materia específica de que se trate, no obstante si éstas contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes, éstos vacíos deberán superarse mediante la aplicación de la citada Ley N° 38 de 2000.

**Título XI**  
De los Recursos

**Capítulo I**  
Disposiciones comunes

**“Artículo 163.** Las resoluciones que decidan el proceso en el fondo y aquellas de mero trámite que, directa o indirectamente, conllevan la misma decisión o le pongan término al proceso o impidan su continuación, serán susceptibles de ser impugnadas por las personas afectadas por ellas, mediante los recursos instituidos en este Capítulo. [...]”

Se entiende del artículo aludido, que las resoluciones que podrán ser impugnadas por las personas que fueren afectadas por ellas, a través de los recursos de reconsideración, apelación, de hecho o revisión administrativa, establecidos en el Capítulo I de la Ley de Procedimiento Administrativo, serán las siguientes:

- a. Las que decidan el proceso en el fondo.
- b. Las que sean de mero trámite, pero que directa o indirectamente, conlleven la misma decisión, le pongan término al proceso o impidan su continuación.

## **Capítulo II** Recurso de Reconsideración

“**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.”

## **Capítulo III** Recurso de Apelación

“**Artículo 173.** El recurso de apelación deberá concederse en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que le asigne un efecto diferente.”

Se desprende con meridiana claridad, que la Ley de Procedimiento Administrativo establece que tanto el recurso de reconsideración como el de apelación deberán ser concedidos en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que lo conceda en un efecto distinto.

### **IV. Ley N° 77 de 28 de diciembre de 2001, que reorganiza y moderniza el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales y dicta otras disposiciones.**

## **Capítulo II**

### **Junta Directiva y Consejo Técnico Administrativo**

“**Artículo 7.** La Junta Directiva tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

6. Aprobar mediante resolución, los reglamentos y las normas de organización de los servicios o dependencias del IDAAN que le presente el Director Ejecutivo.

[...]”

Se observa del artículo transcrito, que conforme a la potestad reglamentaria dispuesta en la Ley N° 77 de 2001, se faculta a la Junta Directiva, entre otros aspectos, a aprobar mediante resolución, los reglamentos y las normas de organización de los servicios o dependencias del IDAAN que le presente el Director Ejecutivo.

### **V. Resolución de Junta Directiva No. 04-2004 de 29 de enero de 2004, que aprueba en todas sus partes el Reglamento Interno aplicable al Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), publicada en Gaceta Oficial N° 24,993 de 18 de febrero de 2004.**

## CAPITULO I ACCIONES DE RECURSOS HUMANOS

### **“ARTICULO 32: DEL PROCEDIMIENTO EN LAS ACCIONES DE RECURSOS HUMANOS**

Las acciones de recursos humanos se aplicarán de conformidad con los manuales de procedimientos establecidos en el régimen de Carrera Administrativa.”

### **“ARTICULO 40: DE LA MOVILIDAD LABORAL**

Los servidores públicos del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales estarán sujetos a las disposiciones establecidas de movilidad laboral, de conformidad a necesidades comprobadas.”

### **“ARTICULO 41: DEL TRASLADO**

El servidor público de carrera administrativa podrá ser trasladado del cargo actual hacia otro puesto del mismo nivel, de igual complejidad, jerarquía y remuneración, conforme a las disposiciones establecidas y no podrá ser por razones disciplinarias.”

Se deduce de los artículos ut supra citados, que todas las acciones de recursos humanos serán aplicadas de acuerdo con los manuales de procedimiento establecidos la Ley de Carrera Administrativa; que la movilidad laboral se realizará de conformidad a necesidades comprobadas y por último, que el servidor público de carrera administrativa podrá ser trasladado, no obstante, deberá efectuarse hacia otro puesto del mismo nivel, complejidad, jerarquía y remuneración, así como también se determina que el traslado no podrá realizarse por razones disciplinarias.

## TITULO VIII REGIMEN DISCIPLINARIO

### CAPITULO I LAS FALTAS Y SANCIONES

#### **“ARTICULO 97: DE LAS FALTAS**

El servidor público que cometa una falta administrativa por el incumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley 9 de 1994, sus reglamentos y este reglamento interno será sancionado disciplinariamente sin perjuicio de sus responsabilidades civil y penal proveniente del mismo hecho.”

#### **“ARTICULO 98: DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS**

Las sanciones que se aplicarán por la comisión de una falta administrativa son las siguientes:

**Amonestación verbal:** Consiste en el llamado de atención en privado que aplica personalmente el superior inmediato al servidor público sobre su conducta.

Informe de esta amonestación se envía al expediente personal en la Oficina Institucional de Recursos Humanos con constancia de recibo por parte del servidor amonestado.

**Amonestación escrita:** Consiste en el llamado de atención formal escrito que aplica personalmente el superior inmediato al servidor público sobre su conducta.

Copia de esta amonestación se envía al expediente personal en la Oficina de Institucional de Recursos Humanos con constancia de recibo por parte del servidor amonestado.

**Suspensión:** Consiste en la suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo que aplica el superior inmediato al servidor público por reincidencia en faltas o la comisión de una falta grave. La sanción debe ser formalizada por resolución.

**Destitución del cargo:** Consiste en la desvinculación permanente del servidor público que aplica la autoridad nominadora por la comisión de una de las causales establecidas en el régimen disciplinario o por la reincidencia en faltas administrativas.”

#### **“ARTICULO 107: DE LOS RECURSOS**

El servidor público sancionado podrá hacer uso de los recursos de reconsideración o de apelación, según correspondan dentro de los términos establecidos en las leyes.”

De lo anterior, se percibe que todo servidor público que fuere sancionado disciplinariamente ya sea mediante amonestación verbal o escrita, suspensión o destitución, podrá según corresponda, interponer contra dichos actos administrativos los recursos legales pertinentes (reconsideración o apelación).

#### **CONCLUSIÓN**

Como se puede apreciar, la Ley de Carrera Administrativa se aplicará supletoriamente a los servidores públicos del IDAAN, debido a que éstos se rigen por la Ley N° 77 de 2001, y su Reglamento Interno de Personal, vigente desde el 29 de enero de 2004.

Dicho reglamento desarrolla en su Título II “Administración de Recursos Humanos”, lo relativo al procedimiento de las acciones de recursos humanos, movilidad laboral, traslado, entre otros; y en el Título VIII “Régimen Disciplinario”, lo atinente a las faltas y sanciones disciplinarias.

Ahora bien, si algún aspecto sobre acciones de recursos humanos no está desarrollado en la Ley N° 77 de 2001 ni en los reglamentos, procedimientos o manuales dictados por la Junta Directiva del IDAAN, de acuerdo con sus facultades, entonces habrá que acudir a la Ley de Carrera Administrativa, como lo establece el artículo 5 del Texto Único de la Ley N° 9 de 1994, antes transcrito.

De esta forma, se llega a la conclusión que las acciones de recursos humanos y régimen disciplinario que se ejecutan a los servidores públicos del IDAAN se ha de regir, en su orden, por la Ley N° 77 de 2001, el Reglamento Interno de Personal, los procedimientos o manuales aprobados por la Junta Directiva o el Director General, de acuerdo con las facultades de cada uno y de manera supletoria la Ley de Carrera Administrativa.

Por otra parte, en cuanto a los recursos administrativos que proceden sobre los procesos administrativos (movilidad laboral, traslados y sanciones disciplinarias) que se ventilen en el IDAAN, se deberá aplicar primeramente lo dispuesto en el Reglamento Interno de Personal, de manera supletoria la Ley de Carrera Administrativa y en dado caso, de existir vacíos o lagunas sobre aspectos básicos o trámites, se deberá aplicar lo que dispone la Ley 38 de 2000, al consagrar este principio de especialidad en su artículo 37, anteriormente mencionado, como ocurre en este caso, respecto de los efectos en los cuales se conceden dichos recursos.

Es por ello, que aquellos actos administrativos proferidos por el IDAAN, tales como las acciones de recursos que resuelvan aplicar sanciones (amonestaciones verbales, amonestaciones escritas, suspensiones y destituciones), así como aquellas actuaciones cuyo objetivo sea la de ejecutar traslados o movilidad laboral, podrán ser objeto de recurso (reconsideración o apelación según corresponda) y que una vez interpuesto o propuesto el recurso, deberá ser concedido en el efecto que establece la Ley de Procedimiento Administrativo.

Atentamente,



**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/mabc