



República de Panamá  
Ministerio Público  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de marzo de 2021

C-026-21

Licenciado

**Giovanni Ferrari**

Gerente General de la Zona Libre de Colón.

Ciudad.-

**Ref.: Inicio de labores sin haber cumplido con la formalización de su nombramiento.**

Señor Gerente General:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial a la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, de servir como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante Nota REF.: O.A.L.-106-2021 de 5 de febrero de 2021, recibida en este Despacho el 12 de febrero de 2021.

Su consulta gira sobre la siguiente interrogante:

“...cuál debe ser el trámite administrativo de conformidad con el manual de procedimiento de la Contraloría General de la República, en el evento en que un colaborador inicie labores sin que se haya cumplido con la formalización de su nombramiento y sobre cuál es la norma que debe regir o el procedimiento que debemos asumir para asegurar la finalización en cuanto a los trámites mencionados.”

Los principios fundamentales de Derecho<sup>1</sup> recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un

---

<sup>1</sup> Del principio de legalidad dentro de nuestro ordenamiento positivo:

**A. Marco Constitucional:**

“**Artículo 18.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

**B. Marco legal, artículo 34 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000:**

“**Artículo 34.** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ...” *(Lo subrayado es nuestro)*

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.

Por su parte, los artículos 771 y 772 del Código Administrativo establecen lo siguiente:

**“Artículo 771.** Ningún funcionario entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de sostener y defender la Constitución y de cumplir los deberes que le incumban. Esto se llama posesión del empleo o bien, tomar posesión de él...” (Lo subrayado es nuestro)

**“Artículo 772. Acto de toma de posesión.** El acto de entrar a servir un destino público la persona nombrada para servirlo, consiste en el hecho de tomar posesión.” (Lo subrayado es nuestro)

Se desprende con meridiana claridad de las normas transcritas, la existencia de una prohibición para que un funcionario pueda ejercer un cargo público, sin que haya tomado posesión de él. En ese sentido, toda persona que ejerza un cargo público o pretenda realizar el cumplimiento de una función pública así sea en virtud de un encargo, debe estar precedido de un nombramiento y una toma de posesión.

En ese sentido, tal condición se encuentra igualmente prevista en el artículo 75, del Decreto Ejecutivo N°.222 del 12 de septiembre de 1997, por la cual se reglamenta la Ley N°.9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, en los siguientes términos:<sup>2</sup>

**“Artículo 75.** Antes de iniciar labores el candidato seleccionado, deberá tomar posesión del cargo a través de la firma del acta de toma de posesión respectiva, que formalizará su nombramiento en una institución del Estado.”

Lo anterior guarda estricta relación con lo establecido en el artículo 277 de la Ley N°.176 de 13 de noviembre de 2020, Que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 2021, que señala:

**“ARTÍCULO 277.** Prohibición de ejercer un cargo antes de la toma de posesión. Ninguna persona entrará a ejercer cargo público de carácter permanente, probatorio o transitorio, sin que antes hubiera tomado posesión del cargo, previa autorización del nombramiento mediante el decreto o resuelto de personal correspondiente, y solo tendrá vigencia fiscal con posterioridad a la fecha de la toma de posesión...”

Es por lo anterior que, basado en el principio de estricta legalidad, ninguna persona dentro del sector de la administración pública, debe ni puede ejercer un cargo público de manera

---

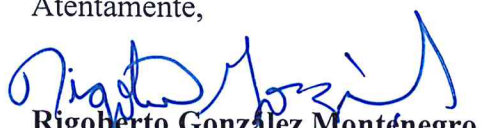
<sup>2</sup> Cfr. Nota C-014-19 de 18 de febrero de 2019.

temporal, transitoria o permanente, sin antes haberse emitido el Acta de Toma de Posesión debidamente firmada por la partes, previo Decreto de nombramiento.

Si bien es cierto esta entidad está llamada a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la Ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto, este Despacho advierte que las consultas deben producirse antes de que el acto o la medida se adopten, resultando extemporáneo una vez adoptado.

De esta manera esperamos haber atendido debidamente su solicitud.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/mabc