



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de junio de 2020
C-062-20

Señora
Zuleika Damaris García Gómez
Ciudad

Ref.: Opinión Legal respecto la suspensión de términos legales de todos los procesos administrativos que se adelantan en la Universidad Tecnológica de Panamá, decretada por Resolución No. CADM-R-01-2020 de 17 de marzo de 2020.

Señora García Gómez:

Atendiendo al derecho constitucional de petición que le asiste al consultante, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, y a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, conforme al cual corresponde a la entidad brindar orientación legal al ciudadano, damos respuesta a la consulta orientada a conocer las interrogantes respecto a la suspensión de términos legales de todos los procesos administrativos que se adelantan en la Universidad Tecnológica de Panamá, decretada por Resolución No. CADM-R-01-2020 de 17 de marzo de 2020; específicamente las siguientes:

“Si existe algún fundamento de derecho que permita a la Universidad Tecnológica de Panamá suspender términos legales de sus procesos administrativos por un período de tiempo indefinido, toda vez que no se puede cuantificar en horas, días, meses o años, el período de tiempo en que dichos términos se encontrarán suspendidos.”

“Si existe algún fundamento de derecho para que una resolución que contenga normas de efecto general pueda entrar a regir antes de su promulgación en la Gaceta Oficial.”

Al respecto, me permito expresarle en esta ocasión, que de acuerdo a lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N.º38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones especiales, corresponde a esta Procuraduría, servir de consejera jurídica a los servidores públicos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto; haciendo énfasis que las consultas deberán estar acompañadas del criterio jurídico respectivo, salvo aquellas provenientes de instituciones que no cuenten con un asesor jurídico.

En este sentido y en un correcto apego legal a lo dispuesto en nuestro Estatuto Orgánico, vemos que este supuesto de ley, en el caso que nos ocupa no se configura habida cuenta que quien promueve la consulta no ha dejado constancia de ser un servidor público; no obstante, considerando que dentro de nuestras atribuciones legales está la facultad de brindar orientación administrativa al ciudadano, procedemos a expresar las siguientes consideraciones jurídicas.

A manera de orientación, tenemos a bien indicarle, con respecto a su primera interrogante, que la suspensión de términos a que hace referencia el artículo 68 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, supedita la suspensión al período en que deba permanecer cerrado el despacho respectivo; por lo que, y sin adelantar un criterio sobre el particular, la Resolución No. CADM-R-01-2020 de 17 de marzo de 2020, en su Tercer resuelto, determina que *“mientras se encuentren vigentes estas medidas temporales se suspenderán todos los términos en los procesos legales que se adelantan en la Universidad Tecnológica de Panamá”*, supeditando la suspensión a la vigencia de las medidas temporales, cuya aplicación, en el Cuarto resuelto, queda establecida con una finalización *“hasta que el Órgano Ejecutivo levante el Estado de Emergencia Nacional declarado”*.

En cuanto a la segunda interrogante, los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquellos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior; de conformidad con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000.

Nuestro criterio, previamente esbozado, se ciñe a las normas contenidas en nuestro Derecho Positivo y consideraciones, que pasamos a detallar.

La Ley No.38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, en su artículo 67, refiere a los términos como parte de la actuación, de la siguiente forma:

“Artículo 67. Todos los términos de días y horas que se señalen en los procesos administrativos, **comprenderán solamente los hábiles**, a menos que una norma especial disponga lo contrario y así se consigne en la resolución respectiva. Los términos de meses y de años se ajustarán al calendario común. Los términos de horas transcurrirán desde la siguiente de aquella en que se notificó a la persona interesada; los de días, desde el siguiente a aquél en que se produjo dicha notificación.” **(El resaltado es nuestro)**

Por su parte, la suspensión de términos se encuentra regulada en el artículo 68 de la misma excerta legal, en las siguientes condiciones:

“Artículo 68. **Los términos se suspenden durante los días en que por alguna razón deba permanecer cerrado el despacho respectivo**, con excepción de aquéllos que se fijen por años o meses. Sin embargo, cuando el último día del término corresponda a uno no laborable, aquél se entiende prorrogado hasta el día hábil siguiente.” **(El resaltado y subrayado es nuestro)**

La suspensión de términos, en asuntos judiciales, se encuentra contemplada en el artículo 512 del Código Judicial, que es del contenido siguiente:

“Artículo 512. Los términos judiciales se suspenden para todos los negocios en curso en los días en que, **por cualquier circunstancia, no se abra el despacho del juzgado**, comprendidos entre éstos los días de fiesta y duelo nacional.” **(El resaltado y subrayado es nuestro)**

De los artículos anteriores se infiere que la suspensión de términos, tanto en asuntos administrativos como judiciales, se supedita únicamente a las razones o circunstancias por la cual el despacho respectivo deba permanecer cerrado, sin que las normas exijan que se determine con especificación de fecha la finalización de tal medida. De esta forma, podemos concluir que en tanto la razón o circunstancia para el cierre del Despacho persista, ello será extensivo a la medida de suspensión de los términos.

Es importante señalar que el Decreto Ejecutivo No.507 de 24 de marzo de 2020, que amplía el toque de queda decretado mediante Decreto Ejecutivo No.490 de 17 de marzo de 2020, como fuera publicado en Gaceta Oficial No.28987-B de 24 de marzo de 2020, en su artículo 9, ordena la suspensión de todos los términos dentro de procesos administrativos seguidos en las diferentes instituciones de Gobierno; pudiendo ello ser extensivo, de igual forma, a los procesos administrativos que se tramitan en la Universidad Tecnológica de Panamá.

El precitado artículo 9 del Decreto Ejecutivo No.507 de 2020, a la letra reza lo siguiente:

“Artículo 9. Se ordena la suspensión de todos los términos dentro de procesos administrativos seguidos en las diferentes instituciones de Gobierno.”

Este decreto responde la facultad que tiene el Órgano Ejecutivo de determinar, en caso de epidemia o amago de ella, medidas extraordinarias para extinguir o evitar la propagación del peligro, de conformidad al artículo 138 de la Ley No.66 de 1947, que aprueba el Código Sanitario de la República de Panamá; tal y como señala el propio Decreto Ejecutivo No.507 de 2020 en su parte motiva, que refiere también al Estado de Emergencia Nacional decretado mediante Resolución de Gabinete No.11 de 13 de marzo de 2020.

En uso de esa misma facultad, el Decreto Ejecutivo No.644 de 29 de mayo de 2020¹, que modifica artículos del Decreto Ejecutivo No.507 de 24 de marzo de 2020, en su artículo 3 dispuso **dejar sin efecto, a partir del día lunes 8 de junio de 2020**, la suspensión de los términos dentro de los procesos administrativos seguidos en las diferentes instituciones de Gobierno, ordenada mediante el artículo 9 del Decreto Ejecutivo No.507 de 24 de marzo de 2020.

No obstante el precitado plazo, y atendiendo al aumento de contagios de la enfermedad infecciosa COVID-19 luego del levantamiento de las restricciones de movilidad de las personas que también ordenaba el citado Decreto Ejecutivo No.644 de 29 de mayo de 2020, el Ejecutivo estima recomendable el restablecimiento de algunas medidas que buscan evitar la afluencia de grupos significativos de personas a las entidades gubernamentales; por lo que emite el Decreto Ejecutivo No.693 de 8 de junio de 2020², que deja sin efecto un artículo del Decreto Ejecutivo No.644 de 29

¹ Publicado en Gaceta Oficial N° 29035-B de 29 de mayo de 2020.

² Publicado en Gaceta Oficial N° 29042-C de 8 de junio de 2020.

de mayo de 2020. Este nuevo decreto, en su artículo 1, deja sin efecto el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No.644 de 2020 y, en su artículo 2, ordena la suspensión de todos los términos en las siguientes condiciones:

“Artículo 2. Se ordena la suspensión de todos los términos dentro de los procesos administrativos seguidos en las diferentes instituciones del Gobierno Central y las entidades autónomas y semiautónomas, hasta el 21 de junio de 2020 en todo el territorio nacional.”

De lo anterior se infiere que la Universidad Tecnológica de Panamá se ciñe a la suspensión de términos decretada en los Decretos Ejecutivos precitados, manteniendo dicha suspensión dentro de los procesos administrativos hasta el 21 de junio de 2020.

En cuanto a la interrogante relativa a la entrada en vigor de una resolución, el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000 establece lo siguiente:

“Artículo 46. 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.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior.”

Estimamos conveniente señalar, respecto a lo anterior, que existe diversa jurisprudencia sobre la aplicabilidad del precitado artículo 46; siendo relativos a la consulta los criterios proferidos por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que pasamos a señalar:

- Resolución del 12 de junio de 2006, proferida dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Donatilo Ballesteros, en representación del Banco Nacional de Panamá, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución S.B. N° 74-2001 de 26 de noviembre de 2001, dictada por la Superintendencia de Bancos, actos confirmatorios y se hagan otras declaraciones:

“De igual forma, quedan descartados los vicios de ilegalidad endilgados sobre los artículos 46 y 48 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en virtud de que el Acuerdo No. 4-2001 de 5 de septiembre de 2001, fue debidamente publicado en la Gaceta Oficial No. 24,409 de 15 de octubre de 2001, y aunque según el artículo 23 del mismo, señala que el acuerdo entrará a regir a partir de su fecha, es decir el 5 de septiembre de 2001, dicho acuerdo tal como hemos señalado, fue promulgado en Gaceta Oficial el 15 de octubre de 2001, fecha igualmente anterior al período en que ocurrieron los hechos que sirvieron de base para la emisión de las resoluciones impugnadas. Por otro lado, los actos expedidos por la Superintendencia de Bancos fueron actos administrativos, tal y como se distinguen en la resolución impugnada así como también en las

confirmatorias, además de que las mismas fueron debidamente notificadas y posteriormente recurridas por la parte demandante.”

- Resolución del 2 de septiembre de 2008, proferida dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la Licenciada Marycel Taylor en representación de Carmen Baez de Ulloa, para que se declare nula por ilegal, la Resolución No. 396 de 31 de marzo de 2005, emitida por el Director Médico del Patronato del Hospital del Niño, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones:

“El primer tema a tratar es la eficacia del Reglamento Interno de Personal del Patronato del Hospital del Niño, debido a que se aduce la infracción del artículo 46 de la Ley 38 de 2000, que comprende el requisito de publicidad en la Gaceta Oficial, de los decretos, resoluciones reglamentos y demás actos de carácter general, para efectos de su vigencia.

La parte actora motiva la infracción de esta norma, en que la disposición de carácter reglamentario que sirvió de sustento para sancionar a la doctora BÁEZ DE ULLOA no había sido publicado en la Gaceta Oficial, y por ello no había surgido a la vida jurídica.

En el presente negocio, consta que el Reglamento Interno de Personal del Hospital del Niño fue aprobado mediante Resolución No. 375 de 5 de enero de 2005, de la Dirección Médica del Patronato del Hospital del Niño, la cual a su vez fue publicada en la Gaceta Oficial 25,228 con fecha de 28 de enero de 2005. (Ver fojas 76-107 del expediente)

Observa la Sala, que el texto del Reglamento Interno de Personal del Hospital del Niño, no forma parte del contenido de la Resolución No. 375 de 2005, pero el mismo fue publicado posteriormente, en la Gaceta Oficial 25749 de 14 de marzo de 2007, a través de la Resolución No. 553 de 31 de enero de 2007.

En los considerando de la referida resolución se indica que en virtud que el reglamento es un documento de consulta se resolvió ordenar la publicación en la gaceta oficial del texto completo del Reglamento Interno que rige en el Hospital del Niño desde marzo de 2005.

Al amparo del artículo 59 de la Ley 38 de 2000, que faculta a la Administración a convalidar actos anulables, la actuación realizada por el Patronato del Hospital del Niño resulta viable. La norma en comento dispone:

"Artículo 59. La Administración podrá convalidar los actos anulables subsanando los vicios de que adolezcan."

Adicionalmente hay que tener en cuenta los artículos 53 y 201 de esta misma Ley, en los que se establece que los actos anulables son aquellos viciados de nulidad relativa y que la convalidación de los mismos tiene efectos retroactivos:

"Artículo 53. Fuera de los supuestos contenidos en el artículo anterior, será meramente anulable, conforme a las normas contenidas en el Título, todo acto

que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder."

"Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deberán ser entendidos conforme a este glosario:

1. ...

28. Convalidación: Hacer válido lo que no 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." (El subrayado es de la Sala)

Siendo que la falta de promulgación del contenido del Reglamento Interno del Hospital del Niño no comprende ninguno de los supuestos de nulidad absoluta previstos en el artículo 52 de la Ley 38 de 2000, la omisión incurrida puede ser convalidada, y por ello, su publicación en la Gaceta Oficial 25749 de 14 de marzo de 2007, lo reviste de la vigencia y eficacia jurídica requerida.

Dentro de este contexto, la aplicación del Reglamento Interno del Hospital del Niño como fundamento legal en la sanción impuesta a la doctora BAEZ DE ULLOA, no infringe el artículo 46 de la Ley 38 de 2000."

De lo anterior es relevante resaltar que si bien es cierto el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000 dispone la obligatoriedad de promulgación en la Gaceta Oficial de aquellos decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, para su aplicabilidad; la norma administrativa dispone de mecanismos para rescatar a la vida jurídica aquellos actos administrativos, como podemos apreciar de la convalidación a que hace referencia la precitada jurisprudencia.

Así, la publicación de la Resolución No. CADM-R-01-2020 de 17 de marzo de 2020, proferida por el Consejo Administrativo de la Universidad Tecnológica de Panamá, en la Gaceta Oficial No. 28986-A de 23 de marzo de 2020, representaría la convalidación de la omisión incurrida; y por ello, revestiría a esta Resolución de la vigencia y eficacia jurídica requerida.

En conclusión, y sin adelantar un criterio sobre la legalidad de la Resolución No. CADM-R-01-2020 de 17 de marzo de 2020, con respecto a sus interrogantes, este Despacho estima lo siguiente:

1. La suspensión de términos a que hace referencia el artículo 68 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, supedita tal condición al período en que deba permanecer cerrado el despacho respectivo; por lo que, la Resolución No. CADM-R-01-2020 de 17 de marzo de 2020, en su Tercer resuelto, determina que *"mientras se encuentren vigentes estas medidas temporales se suspenderán todos los términos en los procesos legales que se adelantan en la Universidad Tecnológica de Panamá"*, supeditando la suspensión a la vigencia de las medidas temporales, cuya aplicación, en el Cuarto resuelto, queda establecida *"hasta que el Órgano Ejecutivo levante el Estado de Emergencia Nacional declarado"*.

2. En tanto la razón o circunstancia para el cierre del Despacho persista, ello será extensivo a la medida de suspensión de los términos.
3. Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquellos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior; de conformidad con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000.
4. La administración cuenta con mecanismos para rescatar a la vida jurídica aquellos actos administrativos con omisiones de publicación en Gaceta Oficial, siendo procedente la convalidación de que tratan el artículo 59 y 201 (numeral 28) de la Ley No.38 de 2000; que revisten al acto de la vigencia y eficacia jurídica requerida.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mork