



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de agosto de 2024.  
Nota C-163-24

Licenciado  
**Carlos Alvarado González**  
Secretario General y Presidente  
del Consejo de la Carrera Legislativa  
Ciudad.

Ref.: Verificación de las acreditaciones realizadas en el Servicio de la Carrera Legislativa. Revocatoria del acto administrativo. Vía gubernativa.

Señor Secretario General:

Damos respuesta a su nota 2024\_245\_AN\_SG, fechada 31 de julio de 2024, mediante la cual consulta a esta Procuraduría lo siguiente:

- “1. *¿Puede el Consejo de Carrera dentro de sus funciones conocer y resolver los recursos como única instancia, y ordenar la verificación de las acreditaciones realizadas a los funcionarios que pasen a formar parte del servicio de Carrera Legislativa y en el evento que se demuestre que no cumplen con los requisitos mínimos puede modificar, revocar o anular las acreditaciones de manera individual otorgadas por incumplimiento de la ley o el reglamento?*”
2. *¿Puede el Consejo de Carrera dentro de sus funciones conocer de estos actos administrativos como única instancia y del Recurso de Reconsideración por efectos de una desacreditación y ese agotaría la vía gubernativa?.”*
3. *¿Puede el Consejo de Carrera modificar, anular o revocar las Resoluciones o Reglamento que regula las acreditaciones emitidos por la Presidencia o Dirección de Recursos Humanos de la Asamblea, cuando las mismas sean dictadas en contraposición con la Ley o es competencia del funcionario que emitió el acto administrativo modificarlo, revocarlo o anularlo, para subsanar dicho acto administrativo?*
4. *¿Aquellas acreditaciones que requieren ratificación del Consejo y no cumplieron con dicho trámite, pueden ser evaluadas por el Consejo, y si no las ratifica significa que quedan negadas?*

5. *¿En el evento que no se ratifique una acreditación de funcionario debe hacerse mediante resolución motivada y esta agota la vía gubernativa mediante el procedimiento indicado en el Reglamento?”*

Respecto a su primera interrogante, este Despacho es del criterio, que el Consejo de Carrera, al conocer del recurso de reconsideración, podrá mantener su decisión, pero no podrá agravar la situación del recurrente; pudiendo asimismo *aclarar, modificar o revocar el acto que ordena desacreditar a un funcionario, de existir mérito legal para ello, en congruencia con lo solicitado por el recurrente.*

Con relación a su segunda interrogante, este Despacho opina que, al ser la Resolución N°01 de 16 de julio de 2024 un instrumento reglamentario revestido de presunción de legalidad, una vez publicado en la Gaceta Oficial, la Comisión podrá ejercer las funciones que le atribuyen los numerales 6 y 7 del artículo 2 de dicho Reglamento, pudiendo así ordenar la verificación de las acreditaciones realizadas a los funcionarios, que pasen a formar parte de la Carrera y desacreditar, a aquellos que no cumplieron con los requisitos establecidos u otro motivo de carácter legal; e igualmente, podrá conocer en única instancia, del recurso de reconsideración contra la resolución de desacreditación, el cual agota la vía gubernativa.

Sobre su tercera pregunta, apreciamos que el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo está facultado por el numeral 5 del artículo 2 de la Resolución N°01 de 16 de julio de 2024, la cual goza de presunción de legalidad y es aplicable una vez sea publicada en la Gaceta Oficial, para *“Aclarar, modificar, revocar o anular las Resoluciones emitidas por la Dirección de Recursos Humanos que reglamentan el proceso de las acreditaciones, en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes”.*

En respuesta a su cuarta interrogante este Despacho opina que, las acreditaciones que no hubiesen cumplido con el trámite de ratificación por el Consejo de Carrera, o que habiendo sido evaluadas por dicho ente colegiado, no hubiesen sido ratificadas, no podrán tenerse por negadas, aun cuando dicha autoridad no adoptase medidas de actividad procesal, tendientes a proferir la decisión que corresponda; pues entendemos que el trámite conducente a la adopción de dicha ratificación inicia de manera oficiosa y no a petición de parte interesada, como lo prevé el artículo 156 de la Ley N°38 de 2000.

Por último, en cuanto a su quinta pregunta, esta Procuraduría es del criterio que, de no ratificarse una acreditación, dicha decisión debe instrumentarse mediante resolución motivada, con lo cual se agota la vía gubernativa conforme al procedimiento indicado en el numeral 7 del artículo 2 de la Resolución N°01 de 16 de julio de 2024; instrumento reglamentario revestido de presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos, aplicable desde la fecha de su publicación.

Es importante indicarle igualmente, que la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

I. Consideraciones y argumentos jurídicos de la Procuraduría de la Administración.

La presente consulta guarda relación con la presunción de legalidad de los actos administrativos, sean estos de efecto individual o de efecto general; el alcance y límites de la



potestad reglamentaria; el acto administrativo y vías que contempla el ordenamiento jurídico para su modificación o para su extinción, dependiendo del tipo de acto del cual se trate; el alcance de las competencias del Consejo de Carrera del Servicio Legislativo, en estos aspectos; la vía gubernativa y modos en que ésta podría agotarse tratándose de actos administrativos que ordenan una desacreditación; las garantías procesales de los funcionarios afectados por una desacreditación.

Sobre su **primera interrogante**, referente a si corresponde al Consejo de Carrera conocer y resolver los recursos que se interpongan en el marco de las acreditaciones que se otorguen a los funcionarios que ingresaron a la Carrera Legislativa y si, de comprobarse que no cumplen con los requisitos mínimos, puede dicho ente colegiado modificar, revocar o anular tales acreditaciones, estimo preciso referirme al contexto dentro del cual se formula la presente consulta.

En tal sentido, debo iniciar señalando que, según se desprende de lo indicado en su nota, las funciones otorgadas por vía reglamentaria al Consejo de Carrera (entiéndase para *verificar las acreditaciones* concedidas por el Presidente de la Asamblea Nacional y, de no estar en regla, *ordenar la desacreditación* del funcionario), obedecen al hecho que la Ley N°429 de 18 de abril de 2024, aprobó en su artículo 2, la aplicación del *procedimiento especial de ingreso a la Carrera del Servicio Legislativo*, para los funcionarios que se encontrasen ejerciendo funciones permanentes por un período de dos años o más, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Manual de Clases Ocupacionales y que acreditaran su asistencia al puesto de trabajo, en concordancia con el Texto Único de la Ley N°12 de 1998.

Igualmente, a que el artículo 5 de la Ley N°429 de 2024, derogó el artículo 9 de la mencionada Ley N°12, que facultaba al Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional a desacreditar a los funcionarios que hubieren ingresado a la carrera de manera irregular.

Dicho lo anterior, debo señalar que la Resolución N°01 de 16 de julio de 2024 "*Por la cual se aprueban modificaciones al Reglamento Interno del Consejo de Carrera del Servidor Legislativo y se autoriza el ordenamiento en un Texto Único*", proferida por el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo, es un acto administrativo de efecto general, revestido de presunción de legalidad en los términos que señala el artículo 15 del Código Civil, el cual dispone lo siguiente:

**“Artículo 15.** Las órdenes y demás actos ejecutivos del gobierno *expedidos* en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes”. (Subraya del Despacho)

Igualmente, es pertinente acotar que, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, “Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquellos 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.”

Siendo ello así, la aludida Resolución N°01 de 16 de julio de 2024, estaría revestida de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos desde el momento mismo de su expedición; y, una vez publicada en la Gaceta Oficial, sería aplicable.



Una lectura atenta de dicho instrumento reglamentario permite constatar que, el numeral 7 del artículo 2 de la Resolución N°01 de 2024, únicamente contempla la posibilidad de presentar el Recurso de Reconsideración contra una Resolución de desacreditación, no así contra el acto administrativo que otorga la acreditación<sup>1</sup>o contra el acto que la ratifica<sup>2</sup>; mismos que, a juicio de este Despacho, podrían ser objetados por cualquier persona, mediante la acción de nulidad, ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, conforme a lo previsto en el artículo 42-A de la Ley N°135 de 30 de abril de 1943, orgánica de la jurisdicción contencioso administrativa.

El numeral 1 del artículo 166 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, dispone que el recurso de reconsideración podrá ser utilizado, en la vía gubernativa, *“ante el funcionario administrativo de primera o única instancia, para que se aclare, modifique o anule la resolución”*.

No obstante, en materia de recursos administrativos es preciso tener presente el principio *“reformatio in pejus”*, garantía del régimen de los recursos, estrechamente vinculada al principio dispositivo y al principio de congruencia, en virtud del cual, ha de entenderse que el ordenamiento otorga un poder de disposición al administrado para impugnar un acto, esto es, exigir que se elimine o aminore un determinado gravamen administrativo contrario al ordenamiento y en función de ello no es dable a la Administración perjudicar o desmejorar el estatus del recurrente.

Sobre el principio *“reformatio in pejus”*, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 11 de mayo de 2017<sup>3</sup>, precisó:

“Para el caso que nos ocupa, entiende el Pleno que hay *reformatio in pejus* cuando la parte recurrente, en virtud de su propio recurso, ve empeorada o agravada la situación jurídica creada o declarada en la resolución impugnada, de modo que lo obtenido con la decisión que resuelve el recurso, es un efecto contrario al perseguido por el recurrente.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el numeral 4 del artículo 8 del Texto Único de la Ley N°12 de 10 de febrero de 1998, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo, ordenado por la Ley N°429 de 2024, corresponde al Presidente de la Asamblea Nacional, de conformidad con el procedimiento establecido en dicha Ley y su reglamentación, la *“Acreditación al Régimen del Servicio Legislativo.”*

<sup>2</sup> El artículo 32 del Texto Único de la Ley N°12 de 1998 dispone que los servidores públicos en funciones que al momento de aplicarse el Procedimiento Especial de Ingreso ocupen cargos en interinidad o se encuentren en uso de licencia serán evaluados en funciones en la posición inmediatamente anterior y la Dirección de Recursos Humanos elevará estos casos al Consejo de Carrera del Servicio Legislativo para su ratificación.

<sup>3</sup> Sentencia de 11 de mayo de 2017, proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia dentro de la acción de amparo de garantías constitucionales incoada por el Licdo. Carlos Herrera Morán, en representación de la escuela primaria y secundaria William Kilpatric, S.A., contra la Resolución N° 358-DM-2016 de 1 de agosto de 2016, dictada por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral



En la misma línea, pero con referencia explícita a los recursos administrativos, estima esta Superioridad que la prohibición de reformatio se configura como una garantía del régimen de los recursos ya sea en la vía jurisdiccional o administrativa que encuentra su apoyo en el principio dispositivo, en virtud del cual, son las partes procesales las dueñas del devenir del proceso e incluso del contenido de las sentencias. Es decir, son las partes las que deciden *qué* llevan ante el órgano jurisdiccional, o sobre *quién* quieren que el Juez decida. Es decir, la pretensión queda delimitada, en principio, por lo que el actor concreta en su demanda, de tal manera que los "*órganos jurisdiccionales deben ser congruentes con la pretensión y la resistencia formuladas.*" (J. Montero Aroca y otros, 2007, Derecho Jurisdiccional. Parte General, 2ª ed., Tecnos Madrid, pag.140)

Y ello es así, porque el ordenamiento otorga un poder de disposición al administrado para impugnar un acto, esto es, exigir que se elimine o aminore un determinado gravamen administrativo contrario al ordenamiento. Lo dicho está en la línea del recurso como un medio favorecedor, no perjudicial, como lo sería si pudiera perjudicarse el estatus del recurrente. Así, la reformatio está prohibida porque el empeoramiento de la situación del recurrente es un efecto contrario al perseguido por el recurso.

En efecto, el recurso no es un instrumento técnico puesto exclusivamente para el cumplimiento de una formalidad, sino una garantía primaria de defensa del administrado. Así, el recurrente hace uso de su derecho no para cumplir una formalidad abstracta, sino para evitar un perjuicio en su persona o patrimonio; o, en el caso que nos ocupa, un perjuicio mayor al ya impuesto. El recurso no es un simple presupuesto formal para el desbordamiento de las potestades revocatorias, porque la actuación del órgano administrativo está limitada por la pretensión del particular.

De ahí que, el administrado puede, al interponer los recursos administrativos, solicitar la aclaración, modificación o revocatoria de un acto, estando la Administración obligada a dar respuesta en los términos en que el recurrente formula el recurso, sin que le sea posible decidir más allá o por fuera de lo pedido, ya que se estaría actuando en contravía del principio de la congruencia.

En definitiva, la mera posibilidad de agravar la posición del recurrente desnaturalizaría el procedimiento del recurso, para convertirlo en un procedimiento de revisión oficiosa del acto impugnado."



En virtud de lo anotado doy respuesta a su **primera interrogante** señalando que, en la opinión de este Despacho el Consejo de Carrera, al conocer del recurso de reconsideración, podrá mantener su decisión, pero no podrá agravar la situación del recurrente; pudiendo asimismo *aclarar, modificar o revocar el acto que ordena desacreditar a un funcionario, de existir mérito legal para ello, en congruencia con lo solicitado por el recurrente.*

Con relación a su **segunda interrogante**, sobre si el Consejo de Carrera Legislativa puede conocer, en única instancia, del trámite de verificación de las acreditaciones otorgadas, de las desacreditaciones y del Recurso de Reconsideración que, en este último caso, agotaría la vía gubernativa; me permito citar el contenido de los numerales 6 y 7 del artículo 2 de la Resolución N°01 de 16 de julio de 2024, cuyo texto expresa lo siguiente:

**“Artículo 2.** Son funciones del Consejo de Carrera del Servicio Legislativo:

(...)

6. Ordenar la verificación de las acreditaciones realizadas a los funcionarios que pasen a formar parte del Servicio de Carrera Legislativa y desacreditar a los funcionarios por incumplimiento de los requisitos en los casos que así lo amerite o por cualquier otro motivo de carácter legal.

7. En los casos en que se presente el Recurso de Reconsideración por causa de una Resolución de desacreditación, conocerá del mismo como única instancia y este agotará la vía gubernativa.”

En atención a lo preceptuado en las normas reglamentarias citadas, y a lo señalado en los párrafos que anteceden, en el sentido que, la Resolución, podría entenderse revestida de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos desde el momento mismo de su expedición; y, una vez publicada en la Gaceta Oficial, sería aplicable; este Despacho opina en respuesta a su segunda pregunta que, en tales circunstancias y mientras la aludida Resolución no hubiere sido declarada contraria a la Constitución o a las leyes por la autoridad judicial competente, la Comisión podrá ejercer las funciones que le atribuyen los numerales 6 y 7 del artículo 2, citados, pudiendo en consecuencia ordenar la verificación de las acreditaciones realizadas a los funcionarios que pasen a formar parte de la Carrera y desacreditar a aquellos que no cumplieron con los requisitos establecidos u otro motivo de carácter legal; e igualmente, podrá conocer en única instancia, del recurso de reconsideración contra la resolución de desacreditación, el cual agotará la vía gubernativa.

En lo que respecta a su **tercera pregunta**, en el entendimiento que la Resolución N°01 de 16 de julio de 2024, está revestida de presunción de legalidad y es aplicable desde su publicación en la Gaceta Oficial, una vez publicada, podría el Consejo, con fundamento en el numeral 5 del artículo 2 de dicho Reglamento, *“Aclarar, modificar, revocar o anular las Resoluciones emitidas por la Dirección de Recursos Humanos que reglamentan el proceso de las acreditaciones, en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes”.*

Con relación a su **cuarta interrogante**, referente a si aquellas acreditaciones que no hubiesen cumplido con el trámite de ratificación por el Consejo de Carrera, pudiesen ser evaluadas por dicho ente colegiado y, de no ser ratificadas, tenerse por negadas; estimo que, según se desprende del texto del artículo 32 del Texto Único de la Ley N°12 de 10 de febrero de 1998, la ratificación de una acreditación otorgada dentro del Procedimiento Especial de Ingreso a la



Carrera del Servicio Legislativo (tratándose de servidores públicos en funciones, que ocupen cargos en interinidad o se encuentren en uso de licencia) **es un trámite que se inicia de manera oficiosa**, pues es la Dirección de Recursos Humanos la unidad organizativa que “eleva” el caso al Consejo de Carrera, para que éste, una vez haya evaluado al servidor público en funciones, decida sobre la ratificación o no de su acreditación.

De manera concordante y con alcance aun más amplio, el numeral 6 del artículo 2 de la Resolución N°01 de 2024, ya citado, atribuye al Consejo de Carrera la función de “**ordenar la verificación de las acreditaciones realizadas a los funcionarios que pasen a formar parte del Servicio de Carrera Legislativa y desacreditar a los funcionarios por incumplimiento de los requisitos en los casos que así lo amerite o por cualquier otro motivo de carácter legal**”; atribución que, según se infiere de la redacción de la norma, igualmente opera de manera oficiosa.

Por su parte, el silencio administrativo negativo (presunción legal cuya finalidad no es otra que, garantizar al administrado el acceso a la vía judicial) se encuentra regulado en el artículo 156 de la Ley N°38 de 2000, cuyo texto expresa:

**“Artículo 156. Cuando se formulare alguna petición a una entidad pública y ésta no notificase su decisión en el plazo de un mes, el interesado podrá denunciar la mora. Si transcurren dos meses desde la fecha de la presentación de la petición, el interesado podrá considerarla desestimada, al efecto de deducir, frente a esta denegación presunta, el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda, o esperar la resolución expresa de su petición. Igual facultad de opción asistirá, sin necesidad de denunciar la mora, al interesado que hubiere interpuesto cualquier recurso administrativo, entendiéndose entonces producida su desestimación presunta por el mero transcurso del plazo de dos meses desde su interposición. Ambos términos transcurrirán cuando la autoridad competente no adopte medidas de actividad procesal, tendientes a proferir la decisión que corresponda.”** (Resaltado del Despacho)

Como es posible advertir, la citada norma legal prevé la posibilidad de estimar, de manera presunta, cuando la autoridad encargada de decidir o dar respuesta a una **petición** no adoptare una decisión en el plazo de dos meses desde la fecha de la presentación de la **solicitud o recurso administrativo**, que ésta ha rechazado o negado lo pedido, de modo tal que el particular afectado por la conducta omisiva del funcionario en cuestión pueda acudir, fundado en dicha negativa tácita, a la vía contencioso administrativa.

De allí que en respuesta a su cuarta interrogante este Despacho sea del criterio que, las acreditaciones que no hubiesen cumplido con el trámite de ratificación por el Consejo de Carrera, o que habiendo sido evaluadas por dicho ente colegiado, no hubiesen sido ratificadas, no podrán tenerse por negadas, aún cuando dicha autoridad no adoptase medidas de actividad procesal, tendientes a proferir la decisión que corresponda; pues entendemos que el trámite conducente a la adopción de dicha ratificación inicia de manera oficiosa y no a petición de parte interesada.



En lo que corresponde a su **quinta interrogante**, sobre si, en el evento que no se ratifique una acreditación dicha decisión debe instrumentarse mediante resolución motivada y si esta agota la vía gubernativa conforme al procedimiento indicado en el Reglamento; estimo preciso traer a colación el texto de los artículos 8 y 155 de la Ley N°38 de 2000, los cuales señalan:

**“Artículo 48.** Las entidades públicas no iniciarán ninguna actuación material que afecte derechos o intereses legítimos de los particulares, sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirve de fundamento jurídico. Quien ordene un acto de ejecución material, estará en la obligación, a solicitud de parte, de poner en conocimiento del afectado el acto que autorice la correspondiente actuación administrativa. (...)”


**“Artículo 155.** Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos: **1. Los que afecten derechos subjetivos; 2. Los que resuelvan recursos; 3.** Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o del dictamen de organismos consultivos; y **4.** Cuando así se disponga expresamente por la ley.”  
(Resaltado del Despacho)

A lo anotado cabe agregar que, el numeral 7 del artículo 2 de la Resolución N°01 de 16 de julio de 2024, establece que es función del Consejo de Carrera, en los casos en que se presente el Recurso de Reconsideración por causa de una Resolución de desacreditación, conocer del mismo como única instancia y este agotará la vía gubernativa.

En virtud de las consideraciones anotadas, esta Procuraduría es del criterio que, de no ratificarse una acreditación, dicha decisión debe instrumentarse mediante resolución motivada, con lo cual se agota la vía gubernativa conforme al procedimiento indicado en el numeral 7 del artículo 2 de la Resolución N°01 de 16 de julio de 2024, citado; instrumento reglamentario revestido de presunción de legalidad, aplicable desde la fecha de su publicación.

Esperamos de esta manera haber contestado objetivamente sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la respuesta ofrecida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración.

RGM/dc  
C-144-24



*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 502-4300, 500-8523*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**