



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración  
Secretaría Provincial de Herrera

Chitré, 28 de febrero de 2023.  
C-HE-CON-003-23.

Señora  
**Karian Madrid Calvo**  
Ciudad de Chitré  
E. S. M.

**Ref. Permiso reconocido en el reglamento interno de la Contraloría General de la República.**

Respetada señora Madrid Calvo:

Nos dirigimos a usted en ocasión para dar respuesta a la nota S/N, recibida en este despacho el día 8 de febrero de 2023, en la cual consulta a la Procuraduría de la Administración, la siguiente interrogante:

- ¿Si debe pagar el tiempo de permiso utilizado dentro de la Contraloría General de la República, para asistir a recibir un diploma por motivo de haber culminado el programa de Perfeccionamiento Educativo Superior?

**I. Aspectos Generales de lo consultado.**

Observa esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, que la consulta gira en torno a si la medida de pagar el tiempo utilizado del permiso personal, que se le otorgó, para asistir a recibir el diploma, por motivo de haber culminado el Programa de Perfeccionamiento Educativo Superior del Centro Regional Universitario de Azuero, de la Universidad de Panamá.

**II. Criterio Jurídico de esta Secretaría Provincial de lo consultado.**

En relación al contenido de su consulta, me permito expresarle que en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Administración, numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 200; esta entidad está llamada a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativo que consultaren su



parecer al respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento administrativo que deben seguir en un caso concreto.

En ese orden de ideas, recordemos que mientras un acto administrativo no se suspenda o se declaren en contra de la Constitución o una Ley, no les he dable a este institución pronunciarnos sobre la valorización, ya que esta situación rebasa nuestra competencia, esto fundamentado en el artículo 2 de la Ley 38 del 200, la cual regula el procedimiento administrativo en general; cuyo contenido señala lo siguiente:

**“Artículo 2. Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.”**

Ahora bien desde un marco de educación informal, y en aras de contribuir a nuestra misión legal (numeral 6, artículo 3 de la ley 38 del 2000) de brindar orientación administrativa, procedemos a extender algunas consideraciones generales, dejando en claro que con esto no estamos adelantando ningún criterio sobre el particular, por lo tanto indicamos también que la respuesta que ofrece esta Secretaría Provincial a su interrogante, no constituye un pronunciamiento de fondo ni de carácter vinculante dentro de cualquier proceso que se surta en alguna instancia jurisdiccional.

### **III. Consideraciones Generales.**

El régimen de administración de Recursos Humanos de los servidores públicos de la Contraloría General de la República de Panamá, tiene su base en la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, ley Orgánica de dicha institución, específicamente, lo dispuesto en los artículos 8 y 9, que hacen referencia a un sistema de selección, promoción y ascenso a través de una sistema de mérito, para lo cual remite a la reglamentación de un sistema de clasificación de cargo y otro de selección; igualmente establecen al derecho a la estabilidad, al sometimiento de un régimen disciplinario y a la evaluación del desempeño.

Este régimen se desarrolla de conformidad con alguno de los principios básicos de organización de la administración de personal, contenidos en la Constitución Política, en cuyo artículo 302, dispone que los principios de las acciones de personal, así como los deberes y derechos de los servidores públicos deben ser



determinados por Ley; y en concordancia con los artículos 300 y 305, el sistema de mérito es la base de las carreras públicas y del reconocimiento de la estabilidad

Dentro de las distintas acciones administrativas internas, relacionada con el régimen disciplinario, observamos el derecho de permiso que mantienen los servidores públicos, el cual en principio es una acción prohibida en cuanto a las ausencias que pueda mantener dentro de sus jornadas laborales, sin embargo, esta acción se concede bajo la premisa de algunas causales permitidas.

De esta forma se observa que el permiso se erige en un acto de tolerancia por parte de la Administración frente a una situación que se encuentra en principio restringida por el ordenamiento jurídico, quedando plasmado formalmente en el instrumento jurídico que lo otorga. De allí que se debe distinguir el ejercicio de ese derecho, el cual puede verse condicionado por la Administración en atención a diversas circunstancias.

Por ello los servidores públicos, están sujetos a una serie de derechos y deberes, toda vez que mediante su incorporación al desarrollo de las actividades realizadas propiamente por la administración, están relacionadas con ella por los servicios retribuidos y regulada por el Derecho Administrativo.

En ese sentido, la relación disciplinaria que existe entre la Contraloría General de la República, con los servidores que allí laboran, está contemplada en el Decreto 194 de 16 de septiembre de 1997, la cual fue publicado en Gaceta Oficial No. 24340 de 9 de julio de 2001, y dentro de su contenido se observa en su artículo 47 que los permisos para ausentarse del puesto de trabajo, durante las horas hábiles, se permitirán, siempre y cuando cumpla con una serie de requisitos.

De igual manera el Decreto No. 145 DDRH de 19 de junio, modifica el artículo 48 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, adoptado mediante el Decreto No. 194 de 16 de septiembre de 1997.

**“ARTÍCULO 48. DEL TIEMPO UTILIZADO PARA ATENDER ASUNTOS PERSONALES. El servidor público tendrá treinta (30) días calendario para cancelar el tiempo utilizado en este concepto, de lo contrario, le será descontado del sueldo. El máximo de tiempo a utilizar durante un mes será de dieciséis (16) horas.”**



Observamos también que el artículo 54 del Reglamento Interno de personal de la Contraloría General de la República, que fuera modificado por el Decreto No. 211-DDRH de 13 de abril de 2015, señala que:

**“ARTÍCULO 54: DE LAS AUSENCIAS JUSTIFICADAS POR PERMISOS.** Se consideran ausencias justificadas por permisos, aquellas a ser comunicadas conforme al procedimiento establecido, por el Jefe Inmediato, Director o Subdirector correspondiente y las debidas a las siguientes causas:

- a. Enfermedad del servidor público hasta dieciocho (18) días.
- b. Duelo por muerte del padre, madre, hermanos, hijos y cónyuge, hasta por cinco (5) días laborales.
- c. Duelo por muerte de tíos, sobrinos, primos, y cuñados hasta por un (1) días laborable.
- d. Matrimonio hasta por tres (3) días laborables.
- e. Cuando el servidor público tenga que ejercer como jurado de conciencia o comparecer ante un tribunal u organismo administrativo.
- f. Cuando el servidor público por motivos ajenos a su voluntad, se vea involucrado en circunstancias de fuerza mayor debidamente comprobadas.
- g. Por nacimiento de un (a) hijo (a) se le concederá al padre hasta tres (3) días laborables, el día del nacimiento y dos (2) días después de éste.

**PARÁGRAFO:** El tiempo correspondiente a ausencias por causas contempladas en el literal f, del presente Artículo será retribuido por el servidor público en la forma más conveniente para la Institución y de común acuerdo con el superior inmediato y la Dirección Nacional de Desarrollo de los Recursos Humanos. Para cada una de las ausencias a que se refiere el presente Artículo, se debe presentar las constancias respectivas, a excepción de las contempladas en el literal a., las cuales están indicadas en el Artículo 51 de este Reglamento Interno”.

En ese orden de ideas, observa esta Secretaría Provincial, que de acuerdo al Reglamento interno de la Contraloría General de la República, las ausencias establecidas en el literal f, del artículo 54 de la normativa mencionada, es la que se contempla cómo el servidor público de esa institución, debe retribuir el tiempo que ha



utilizado para ausentarse, cumpliendo el procedimiento determinado en el artículo 48 antes citado.

Por otro lado, no debemos olvidar que La Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa", desarrolla el Título XI de la Constitución Política y establece un sistema de administración de Recursos Humanos para estructurar sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y normas aplicables a todos los servidores públicos.

De allí que le corresponde a la Dirección General de Carrera Administrativa, dictar los subsistemas, reglamentos y procedimientos que faciliten la puesta en práctica de las medidas y disposiciones señaladas en dicha Ley.

Por ello los reglamentos internos de cada institución pública y/o municipal debe ser elaborado con el propósito de establecer preceptos que desarrollen el principio de equidad y justicia en la administración de los recursos humanos al servicio del Estado y la igualdad de trato y oportunidad de desarrollo económico, social y moral para todos los servidores públicos, sin discriminación alguna.

El régimen de carrera administrativa, establecido por la Ley 9 de 1994, con sus respectivas modificaciones, refiere en su artículo 5, la obligatoriedad de su adopción en las dependencias Estatales y su aplicación como "fuente supletoria para aquellos servidores públicos que se rijan por otras carreras públicas, o por leyes especiales"; por esta razón los derechos de los servidores públicos deben ser conferidos por Ley en su sentido formal, y las reglamentaciones, deben ser el desarrollos de las misma.

Sobre el particular, el Reglamento Interno de la Contraloría General, contempla en su artículo 139, la supletoriedad de la Ley de carrera administrativa, en todo aquello no regulado en el Reglamento. El tenor de la norma es el siguiente:

**"ARTÍCULO 139: DE LA SUPLETORIEDAD DEL REGLAMENTO INTERNO.- En todo aquello no regulado de manera expresa en este Reglamento Interno, se aplicará la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994 y disposiciones concordantes.**

De esto debemos resaltar el orden jerárquico normativo que ocupa el Reglamento, que determina su valor normativo y su orden de desarrollo y aplicación dentro de un Estado de Derecho y con ocasión del principio de legalidad.



El artículo 34 de la Ley 38 de 2000, se dispone que "en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos".

De la norma antes citada implica la inferioridad del reglamento con respecto a la ley, situación que no es inconstante, sino que obedece al concepto que el reglamento constituye un desarrollo complementario de la ley.

A este respecto, citamos lo señalado en Sentencia de 20 de febrero de 2008, proferida por esta Sala:

"Lo anterior y a manera de docencia- nos lleva a exponer brevemente, sobre los conceptos de ley y reglamento, y la diferencia entre dichas figuras jurídicas... veamos:

Ley, es la norma escrita, de carácter general emanada del Poder Legislativo y, aunque tiene múltiples acepciones, se puede afirmar que todas ellas vienen a recaer en un mismo principio, es decir, que la Ley es una norma de conducta, ya sea física, moral, social o propiamente jurídica.

Reglamento, son actos con fuerza de ley que reglamentan total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón; es decir, que son normas secundarias inferiores y complementarias de las leyes que en el caso de que las violen puede ser solicitado su nulidad.

**Diferencia entre ley y reglamento:**

La ley surge del Poder Legislativo, mientras que el reglamento puede surgir del Poder Ejecutivo o Judicial, previa consideración del destino u Órgano Estatal para el cual fuere promulgada aquélla.

La ley tiene carácter de supremacía ante el reglamento. Igualmente, debe decirse que la ley se dicta de forma general y abstracta, mientras que el reglamento desarrolla los principios en ella establecidos.

Para Merlk y Kelsen el vértice en la denominación asignada a la jerarquía de las normas positivas en vigencia lo tiene, en primer lugar, la Constitución y, seguido de ella, las Leyes, aunque



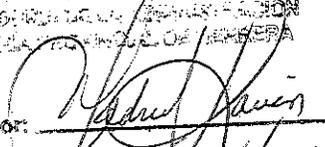
viciado por alguna de las causales de nulidad pero se presume legal y conserva su vigencia hasta que no sea declarado nulo por la jurisdicción contencioso administrativa” (RODRÍGUEZ SANTOS, Carlos Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá. 1996. pág. 53).”Sin otro particular, de usted atentamente.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado, no obstante, debemos manifestar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto a los temas objeto de consulta.

  
**Eivin Aguilar Rodriguez**  
Secretario Provincial de Herrera  
Procuraduría de la Administración



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN  
SECRETARÍA PROVINCIAL DE HERRERA

Recibido por:   
Fecha: 11 marzo 2023  
Hora: 9:57 a.m.