



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 5 de julio de 2022  
Nota C-111-22

**Arnulfo Gutiérrez Gutiérrez**  
Director General del Instituto de Innovación  
Agropecuaria de Panamá (IDIAP)  
Ciudad.

**Ref.: Viabilidad que los servidores del IDIAP, bajo la modalidad de contrato (temporales, eventuales, transitorios y/o contingentes), sean beneficiados con una licencia con sueldo para estudios o capacitaciones.**

Señor Director General:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota No.DG-519-09-2022 de 20 de junio de 2022, mediante la cual consulta lo siguiente:

“...le solicitamos al Señor Procurador de la Administración nos indique si los servidores del IDIAP, especialmente los que son técnicos que laboran en esta institución, por más de dos años consecutivos, bajo la modalidad de contrato (temporales, eventuales, transitorios y/o contingentes), pueden ser beneficiados por las licencias con sueldo, para realizar estudios o capacitaciones.”

Respecto del tema consultado, esta Procuraduría es del criterio que el Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá (IDIAP), de conformidad con lo establecido en el Parágrafo del artículo 70 del Reglamento Interno institucional, puede de manera discrecional, determinar y/o disponer a qué servidores públicos, que no forman parte de la carrera administrativa, les puede ser extensivo el derecho a licencia con sueldo para tales fines.

Es importante en primera instancia indicarle 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:

Un aspecto de esencial importancia que debemos considerar, es el que hace referencia a los principios cardinales, que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones dentro de nuestro derecho interno. A saber:

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 los son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B. Marco legal (Ley No.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)

Estos principios fundamentales de derecho 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 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.

Con referencia a lo anterior, resulta oportuno señalar de igual forma que, el *Principio de Legalidad*<sup>1</sup> entraña que los poderes públicos sólo pueden proceder de acuerdo con las normas que fijan sus competencias y actuaciones, contemplando así entre otros elementos, la vinculación positiva de los poderes públicos, en la cual éstos (*los poderes*), solo pueden hacer aquello que se encuentra expresamente permitido, por las normas jurídicas y lo contrario de una vinculación positiva sería obviamente, una *vinculación negativa*, que implica que se puede hacer todo aquello que no prohíban expresamente las normas. Este último tipo de vinculación es la característica de los ciudadanos.

Ahora bien, al consultar el Texto Único de la Ley No.9 de 1994, Que establece y regula la Carrera Administrativa<sup>2</sup>, observamos en los numerales 44, 47 y 53 del artículo 2, las definiciones y clasificaciones de *servidor público*, *servidores públicos de Carrera Administrativa* y *servidores públicos eventuales*, respectivamente. Veamos:

“**Artículo 2.** Los siguientes términos utilizadas en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

1. ...

44. *Servidor público.* Es la persona nombrada **temporal** o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, **entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.**

Los servidores públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en:

1. Servidores públicos de carrera.

<sup>1</sup>FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio y SÁNCHEZ ÁLVAREZ, Eduardo. *Manual de Fundamentos de Derecho Público y Privado*. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2017. Págs. 41 y 42.

<sup>2</sup>Adoptado mediante el Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018 y publicado en la Gaceta Oficial No.28729 de 11 de marzo de 2019.

2. Servidores públicos de Carrera Administrativa.
3. **Servidores públicos que no son de carrera.**

...

47. *Servidores públicos que no son de carrera.* Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución Política o creadas por la ley, y en particular los excluidos de las carreras públicas por la Constitución Política.

Los servidores públicos que no son de carrera, se denominan así:

1. De elección popular.
2. De libre nombramiento y remoción.
3. De nombramiento regulado por la Constitución Política.
4. De selección.
5. En período de prueba.
6. **Eventuales.**

...

53. *Servidores públicos eventuales.* **Son aquellos que cumplen funciones en puestos públicos temporales.**  
..." (Lo resaltado es nuestro)

Respecto a las licencias con sueldo, el referido Texto Único de la Ley No.9 de 1994, señala en sus artículos 86 y 88, lo siguiente:

"**Artículo 86.** Las licencias son las ausencias justificadas del puesto de trabajo motivadas por situaciones distintas a las de los permisos. **Su trámite deberá estar debidamente reglamentado.**

...

**Artículo 88.** Las licencias con sueldo se otorgan por:

1. Estudios.
2. Capacitación.
3. Representación de la institución, el Estado o el país.
4. Representación de la asociación de servidores públicos." (Lo resaltado es nuestro)

Se desprende de las normas transcritas, que el trámite de las licencias (*en general*), debe estar debidamente reglamentado y que las licencias con sueldo se otorgan entre otros, por estudios y capacitación.

En este mismo orden de ideas, los artículos 67 y 70 de la Resolución No. JD-002-2008 de 20 de mayo de 2008, "*Por la cual se aprueba el Reglamento Interno del Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá, IDIAP*", precisan lo siguiente:

#### **"ARTÍCULO 67: DEL USO Y LOS TIPOS DE LICENCIAS**

El servidor público tiene derecho a solicitar licencia para ausentarse transitoriamente del ejercicio del cargo, a solicitud propia, con conocimiento del Jefe Inmediato y con la autorización previa del Director General. Las licencias pueden ser con o sin sueldo y las licencias especiales.

...

## ARTÍCULO 70: DE LAS LICENCIAS CON SUELDO

El servidor público de Carrera Administrativa tiene derecho a licencia con sueldo para:

- a. Estudios.
- b. Capacitación.
- c. Representación de la Institución, el Estado o el país.
- d. Representación de las asociaciones de servidores públicos.

(PARÁGRAFO: Este derecho será extensivo a los servidores públicos que no son de carrera administrativa, a discreción de la autoridad nominadora.)

...” (Lo subrayado es nuestro)

Se colige de lo anterior, que si bien es cierto la norma establece que **los servidores públicos de carrera administrativa** son los que adquieren el derecho (*según la norma*) a solicitar una licencia con sueldo en lo que respecta a estudios, capacitaciones y otros; la misma (*la licencia*) puede ser otorgada a discreción de la autoridad nominadora<sup>3</sup>, a aquellos **servidores públicos que no pertenecen a la carrera administrativa.**

No obstante, es importante destacar que dentro del régimen del IDIAP (*Reglamento Interno*), **no se configuran los puestos temporales, transitorios y/o contingentes** (*señalados en su consulta*), pues sólo están definidos dentro de la organización, los puestos públicos eventuales y permanentes, dentro de la estructura del personal (*Cfr. Glosario de Términos del ya citado Reglamento Interno*). De la misma forma, cabe advertir que en el caso del puesto público eventual, éste, es definido como aquel creado para cumplir funciones por un período determinado; ello a juicio de este Despacho, debe ser congruente con el otorgamiento del beneficio de la licencia con sueldo, toda vez que esta no podrá exceder el período determinado para el cual fue contratado el servidor público eventual.

Como corolario a este tema, del otorgamiento de una posible licencia con sueldo a servidores públicos nombrados de manera eventual, deberá actuar la Dirección General del IDIAP, basados en los cánones de transparencia que exige la ley, así como el Decreto Ejecutivo No.246 de 15 de diciembre de 2004, “*Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, que laboran en las entidades del Gobierno Central*”; ello en virtud de salvaguardar los mejores intereses de la institución, de manera tal que, el IDIAP no deberá otorgar un beneficio de esta naturaleza (*licencia con sueldo*), sin antes asegurarse que el servidor público, una vez retorne de la licencia, no renuncie o abandone el cargo que ocupaba antes que le fuera otorgado dicho beneficio.

Este Despacho considera oportuno igualmente, recomendar al Señor Director General del IDIAP, que en cumplimiento del principio de legalidad anteriormente citado, someta al conocimiento de la Contraloría General de la República, la posibilidad del otorgamiento de licencias con sueldos a servidores públicos del Instituto, que no pertenezcan a la carrera administrativa, por ser esta la institución que por mandato constitucional y legal, le

---

<sup>3</sup>La discrecionalidad a la que se refiere el párrafo, debe estar revestida de probidad, prudencia, responsabilidad y transparencia, por estos parte de los principios rectores dentro de la administración pública.

corresponde: Fiscalizar y regular, mediante control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos<sup>4</sup>.

Por todo lo anterior, es el criterio de esta Procuraduría que el Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá (IDIAP), de conformidad con lo establecido en el Parágrafo del artículo 70 del Reglamento Interno institucional, puede de manera discrecional, determinar y/o disponer a qué servidores públicos, que no forman parte de la carrera administrativa, les puede ser extensivo el derecho a licencia con sueldo para tales fines.

En esta forma, damos respuesta a su pregunta, manifestándole que la orientación que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría.

Atentamente,



**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/mabc  
C-104-22



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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* 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)*

<sup>4</sup>Cfr. numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política y Numeral 2 del artículo 11 de la Ley No.32 de 8 de noviembre de 1984. Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.