



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de enero de 2024.  
Nota C-011-24

Licenciada  
**Nuvia Muñoz de González.**  
Asociación de Empleados  
de la Lotería Nacional de Beneficencia, ASELONAB  
Ciudad.

**Ref.: Devolución de Impuesto sobre la Renta mal calculado a los funcionarios de la Lotería Nacional de Beneficencia.**

Licenciada de González:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su nota calendada 15 de enero de 2024, a través de la cual solicita una opinión a esta Procuraduría, referente al mecanismo utilizado por la Lotería Nacional de Beneficencia, *para la devolución del Impuesto sobre la Renta mal calculado a los funcionarios de la citada institución, durante los años comprendidos de 2016 a noviembre 2021*, en los siguientes términos:

“ ...

*Sabemos que las consultas deben hacerse de esta forma, citando todos los acontecimientos y la forma de ejecución de la acción administrativa ejecutada por un directivo de la institución, de forma que, ocurrido el hecho administrativo, debe responsabilizarse la institución del cual labora el personal respectivo.*

*Como lo cito, a la directora general de la Lotería, Lcda. Gloriela del Río, la cual le adjunto la nota fechada del lunes 5 de enero del 2024.*

...”

En ese contexto, la nota adjunta señala lo siguiente:

“ ...

*El Jueves 11 de enero del 2024, se envía por Zimbra a todos los trabajadores y no solo a los que se le calculo (sic) erróneamente el impuesto sobre la renta periodo 2016 a noviembre de 2021, por un error administrativo de la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, Lcda. Emy Montenegro, de la administración pasada, **esta nota que presentamos de inconformidad a la circular N°2024 (19-03)05 del 11 de enero del 2024, que cita 'Solicitud de información y la oposición de Inscripción al RUC', cuya copia adjuntamos.***

*Como representante de la Asociación de Empleados de la Lotería Nacional de Beneficencia, ASELONAB, en reiteradas reuniones con la administración, el presidente de la junta directiva de la lotería (sic) nacional (sic) de beneficencia (sic)*

*y director general de la dirección (sic) general de ingresos (sic), DGI, Mgtr. Publio De Gracia, la directora general de la lotería, Licda Gloriela del Rio y con representantes de la DGI y de la LNB reunidos en la sede de la DGI, **'nos hemos mantenido en la posición que es la Lotería quien tiene que responder por la devolución del impuesto mal calculado a los trabajadores de la Lotería, los cuales tengan derechos, por las siguientes razones':***

*..." (Lo destacado es de la cita).*

Al respecto debemos indicarle primeramente que, luego de una prolija lectura del contenido de su escrito, se observa, que el mismo versa entre otros aspectos, sobre una actuación que fue atendida por la Lotería Nacional de Beneficencia, con relación a la solicitud para la devolución del Impuesto sobre la Renta mal calculado a los funcionarios de dicha institución, durante el periodo comprendido del año 2016 a noviembre de 2021; solicitud ésta, a la cual se le dio una respuesta oficial por parte de la Lotería Nacional de Beneficencia, mediante la Nota No. 2024(19-03)05 de 11 de enero del año en curso.

En ese sentido, hacemos de su conocimiento que lo consignado en su escrito, escapa de los límites que nos impone el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, el cual señala que 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", situación que no se configura en el caso que nos ocupa; toda vez que lo solicitado, guarda relación con el análisis sobre la legalidad y alcance de un acto administrativo materializado, el cual goza de presunción de legalidad, tiene fuerza obligatoria inmediata, y debe ser aplicado 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, como es el caso de la Nota No. 2024(19-03)05 de 11 de enero del año en curso, mediante la cual la Lotería Nacional de Beneficencia, solicitó a todos los funcionarios que se les descontó el impuesto sobre la renta durante el periodo 2016 a noviembre de 2021, inscribirse en la página de la Dirección General de Ingresos, para proceder con el reclamo de las devoluciones respectivas.

### **I. Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos.**

El artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las órdenes y demás actos 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.

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 12 de noviembre de 2008 señaló lo siguiente:

*"Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello."*

Es decir que, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y por tanto, su aplicación es obligatoria.

En este sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala lo siguiente:

*"ARTICULO 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:*

*...*

*2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, **la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad;** restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas **y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.** ..."* (Lo subrayado y resaltado es nuestro)

A su vez el Artículo 97 del Código Judicial dispone que:

*"Art. 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.*

*En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:*

***I. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;***  
*..."* (Lo resaltado es nuestro)

Ahora bien, la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, existiendo pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en este sentido.

En este orden de ideas, podemos citar como referencia la Sentencia de dicha sala de 30 de diciembre de 2011, que al respecto señala lo siguiente:

*"Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido*

principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

*"La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.*

*El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico."*

*(DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266)."*

Es por todo lo anterior, en el presente caso no le es dable a esta Procuraduría, emitir un criterio jurídico respecto de un acto administrativo (**Nota 2024(19-03) 05 de 11 de enero de 2024**) debidamente materializado, el cual goza de presunción de legalidad, tiene fuerza obligatoria inmediata, y debe ser aplicado mientras sus efectos no sean suspendidos y no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/ca  
C-009-24