



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 31 de enero de 2022
Nota C-013-22

Su Excelencia
Héctor Alexander
Ministro de Economía y Finanzas
Ciudad.

Ref: Posible ilegalidad del artículo 15 del Decreto Ejecutivo 349 de 15 de julio de 2021.

Señor Ministro:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta al correo electrónico eguzman@mef.gob.pa, mediante el cual se elevó una consulta jurídica a esta Procuraduría, relacionada con: “...*la posible ilegalidad, apreciada en el párrafo del artículo 15 de Decreto Ejecutivo 349 del 15 de julio de 2021.*”

De la lectura de la consulta formulada, se desprende que la misma tiene por objeto que esta Procuraduría se pronuncie sobre un acto administrativo materializado (*su ilegalidad*), el cual goza de presunción de legalidad mientras un Tribunal competente no decida lo contrario.

Al respecto debemos indicar que cualquier pronunciamiento que realice este Despacho en los términos solicitados en la consulta, implicaría hacer un análisis prejudicial sobre la legalidad del contenido del citado Decreto Ejecutivo 349 de 2021; situación que iría más allá de los límites que nos impone el artículo 2 de la Ley 38 de 31 julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, 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.

- **Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos**

El artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, dispone que “*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.*” Lo anterior, se conoce como el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos.

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. ...”**
(Subraya y resalta el Despacho)

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:

1. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;

2. De los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los Gerentes o de las Juntas Directivas o de Gobierno, cualesquiera que sea su denominación, de las entidades públicas autónomas o semiautónomas que se acusen de ser violatorias de las leyes, de los decretos reglamentarios o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos;

...

11. De la interpretación prejudicial acerca del alcance y sentido de los actos administrativos cuando la autoridad judicial encargada de decidir un proceso o la administrativa encargada de su ejecución, lo solicite de oficio antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto, según corresponda;
...” (Resalta el Despacho)

Por todo lo anterior, reiteramos que al ser el Decreto Ejecutivo 349 del 15 de julio de 2021, un acto administrativo materializado, que goza de presunción de legalidad y es de obligatorio cumplimiento mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o las leyes, no le es dable a este Despacho entrar a examinar de manera prejudicial, la validez o legalidad del contenido de su artículo 15, como se solicita en la consulta, por ser ello competencia privativa de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.


No obstante, podemos señalar que toda vez que los efectos de la norma no han sido suspendidos ni declarados contrarios a la Constitución Política ni a Ley, deberá entenderse en su sentido literal; es decir, el artículo 15 del Decreto Ejecutivo 349 de 15 de julio de 2021, “*Que reglamenta la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005 y deroga los Decretos Ejecutivos 153 De 21 de agosto de 2007 y 351 de 20 de abril de 2011, y dicta otras disposiciones.*”, el cual efectivamente, establece el término en el que deberá solicitarse por escrito, las correcciones mediante fe de errata, al Jefe de la Gaceta Oficial Digital, quien a su vez tiene un término no mayor de 7 días hábiles para publicar la misma. Veamos:

“**Artículo 15.** Las correcciones mediante fe de errata deberán ser solicitadas por el servidor público autorizado por la instrucción o entidad que emitió el documento, mediante nota dirigida al jefe de la Gaceta Oficial Digital, **dentro de los quince días hábiles**, contados a partir de la publicación del documento. Hecha la solicitud correspondiente, la fe de errata se publicará en un plazo no mayor de siete hábiles, desde la recepción de la solicitud de corrección.

La corrección deberá contener un extracto de lo que se pretende subsanar. Solo se publicará una fe de errata por documento y no se efectuará una publicación íntegra de las normas o actos.”

Esperamos de esta manera haber dado respuesta a la interrogante, en base a lo que señala el ordenamiento positivo panameño, respecto del tema objeto de la consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/cr
Exp. C-002-22



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 Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**