



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de abril de 2023
Nota C-049-23

Licenciada

Shanina J. Contreras J.

Arosemena, Noriega & Contreras
Ciudad.

Ref.: Interpretación del numeral 1 del Capítulo III del Manual de Procedimiento para el Registro de Aditivos, Fertilizantes, Materias Técnicas y Plaguicidas para uso en la Agricultura.

Licenciada Contreras:

Atendiendo al derecho constitucional de petición que le asiste, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política y a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, conforme al cual corresponde a esta entidad, brindar orientación legal al ciudadano, damos respuesta a su escrito presentado el 24 de marzo del año en curso, a través del cual solicita a este Despacho, en su condición de representantes legales de una sociedad extranjera, la interpretación del numeral 1 del Capítulo III referente a la Renovación de un Registro Comercial, establecido en el Manual de Procedimiento No.DNSV-DA-001-01, para el Registro de Aditivos, Fertilizantes, Materias Técnicas Y Plaguicidas para uso en la agricultura, en los siguientes términos:

“¿Qué se entiende por sesenta (60) días calendario, antes que caduque la vigencia del registro que trata esta norma?”

¿Se refiere la norma a un día en específico y exacto para poder presentar la renovación?”

¿Constituyen estos sesenta días un periodo amplio de dos meses dentro de los cuales el usuario puede comparecer durante cualquiera de los días dentro de los sesenta (60) días antes que caduque la vigencia del registro a pedir renovación de registro comercial?”

Ante la situación planteada, debemos del mismo modo resaltar que dentro del contexto de su nota, se hace referencia entre otros, a los siguientes aspectos de importancia:

“...Nosotros representamos a una sociedad extranjera a la cual la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal del Ministerio

de Desarrollo Agropecuario le extendió un Certificado de Registro Comercial No. 6176 para su producto (PITCHER 18 EC, ingrediente activo CYHALOFOP – BUTYL – HERBICIDA) cuya fecha de vigencia se estableció hasta el lunes 16 de enero de 2023...

...Que el día viernes 13 de enero de 2023, antes del vencimiento del Registro Comercial, se presentó en debida forma, el Anexo No. 1 pidiendo la Renovación de dicho Registro Comercial...

...Que posteriormente recibimos Nota 0001-2023, fechada 16 de enero de 2023, con la cual, de manera inexacta e incorrecta, el Jefe del Departamento de Agroquímicos nos comunica su interpretación de lo que se establece en el numeral 1 del Capítulo II, del Manual de Procedimiento y nos exhorta a que presentemos una petición nueva de registro comercial, sin dimensionar los inconvenientes que esto le acarrea para nuestra representada..."

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 actuaciones administrativas efectuadas dentro de un proceso de solicitud de renovación de un registro comercial ante la Dirección de Sanidad Vegetal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por lo que, de considerar que se estén vulnerando los derechos subjetivos de su poderdante con dichas actuaciones, lo procedente sería la interposición de los recursos de ley en vía gubernativa, cuya presentación resulta necesaria e indispensable para agotar la vía administrativa.

Por otro lado, el artículo 2 de la Ley No. 38 de 2000, 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***", sin embargo, se observa igualmente que la solicitud formulada implicaría efectuar un análisis sobre la legalidad y alcance *de actos administrativos materializados, los cuales gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria inmediata, y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, o se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes,* como es el caso de los actos administrativos emitidos por la Dirección de Sanidad Vegetal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a los que hace referencia.

No obstante, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, en concordancia con el numeral 6 del artículo 3 de la referida Ley No. 38 de 2000, nos permitimos brindarle una orientación, aclarando igualmente que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

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 obligatoria¹.

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***

¹ Lo anterior, es concordante con lo establecido en el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá.

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 ello que, quien considere tener un interés legítimo, podrá presentar las acciones y recursos correspondientes, a fin que el posible acto emitido, sea declarado nulo por ser contrario a la Constitución y/o la Ley.

II. Del Manual de Procedimiento No.DNSV-DA-001-01, para el registro de Aditivos, Fertilizantes, Materias Técnicas Y Plaguicidas para uso en la agricultura².

Este instrumento jurídico fue elaborado con el objetivo de establecer los requisitos y procedimientos que deben cumplirse en las actividades de registro de los Aditivos, Fertilizantes, Materias Técnicas y Plaguicidas, para uso en la agricultura³ y dispone en su Capítulo III los requisitos necesarios para la renovación, entre otros, de un registro comercial para Plaguicida Químico o Agente de Control Biológico o Producto Microbiológico. Veamos:

“ II. RENOVACION DE UN REGISTRO COMERCIAL

SOLICITUD Y REQUISITOS PARA LA RENOVACION DE UN REGISTRO COMERCIAL

A. PLAGUICIDA QUIMICO O AGENTE DE CONTROL BIOLOGICO O PRODUCTO MICROBIOLOGICO

- 1. Para solicitar la renovación de registro comercial de un plaguicida químico o agente de control biológico o producto microbiológico, se debe utilizar el formato, descrito en el Anexo N° 1, sobre solicitudes, donde se especifique que se trata de una renovación de registro comercial. Esta debe ser presentada sesenta (60) días calendario, antes que caduque la vigencia del registro.*
- 2. ... ” (Lo subrayado es nuestro)*

² Adoptado mediante Resuelto No. APL 019-ADM-01 de 22 de febrero de 2001 y publicado en Gaceta Oficial No. 24,330 de 25 de junio de 2001.

³ Cfr. foja No.4 del Manual de Procedimiento No. DNSV-DA-001-01.

Se desprende de lo anterior, que la solicitud para la renovación del registro comercial de un plaguicida químico o agente de control biológico o producto microbiológico, debe ser presentada por el interesado, con sesenta (60) días calendario de anticipación al vencimiento del registro.

De esta manera damos respuesta a su nota, reiterándole 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, en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc

C-043-22

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**