



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 24 de septiembre de 2024  
Nota C-207-24

Licenciado  
**Camilo A. Valdés M.**  
Director General de Ingresos  
Ministerio de Economía y Finanzas  
Ciudad.

**Ref.: Legalidad del Decreto Ejecutivo No.39 de 21 de noviembre de 2022.**

Señor Director General:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a la Nota No.201-01-1049-DGI de 27 de agosto de 2024, recibida el 3 de septiembre del año en curso, a través de la cual se solicita a este Despacho, un pronunciamiento relacionado con la legalidad del Decreto Ejecutivo No.39 de 21 de noviembre de 2022 "Que reglamenta el procedimiento para la exclusión del cargo de la sobretasa equivalente al 1% de FECl, aplicable a los contratos de préstamos, líneas de crédito o factoring previsto en el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 4 de 1994", en los siguientes términos:

"...

**A. Lo consultado**

'La legalidad de la facultad que otorga el Decreto Ejecutivo No.39 de 21 de noviembre de 2022 a la Dirección General de Ingresos, para la exclusión del cargo de la sobretasa equivalente al 1% anual del FECl, aplicable a los contratos de préstamos, líneas de crédito o factoring previsto en el numeral 5 del artículo 2 (sic) de la Ley 4 de 1994'

..." (Lo subrayado es nuestro)

Respecto al tema objeto de su consulta (el Decreto Ejecutivo No.39 de 2022), esta Procuraduría considera oportuno, atender las siguientes consideraciones de manera objetiva, en los siguientes términos:

- I. De la interpretación del Decreto Ejecutivo No.39 de 21 de noviembre de 2022 "Que reglamenta el procedimiento para la exclusión del cargo de la sobretasa equivalente al 1% de FECl, aplicable a los contratos de préstamos, líneas de crédito o factoring previsto en el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 4 de 1994".

El Decreto Ejecutivo No.39 de 2022, tiene como objetivo principal el de establecer el procedimiento que aplicará el Ministerio de Economía y Finanzas, para la exclusión del cargo de la sobretasa equivalente al 1% anual de FECl (*Fondo Especial de Compensación de Intereses*), cuando se trate de contratos de préstamos, líneas de crédito o de factoring, destinados a financiar, parcial o totalmente, la ejecución de contratos adjudicados de obra, bienes y/o servicios que realizan empresas contratistas del Estado, en

cumplimiento con la Ley No.34 de 2008 de Responsabilidad Social y Fiscal y que representen el interés social, siempre que el contratista cuente con respaldo financiero<sup>1</sup>.

En este sentido, el artículo 2 de esta normativa, dispone que la Dirección General de Ingresos, será la entidad responsable de emitir la Resolución que resuelva dicha exclusión, de la siguiente manera:

**“Artículo 2.** *La Dirección General de Ingresos será la responsable de emitir la Resolución que resuelva la exclusión del cargo de la sobretasa equivalente al 1% anual de FECl, de acuerdo a los criterios establecido en la Ley 4 de 1994<sup>2</sup> y en su reglamentación.”*

Aunado a ello, es preciso señalar, que para efectos de lo previamente señalado, se determina que el contratista deberá presentar a la Dirección General de Ingresos, la solicitud de exclusión de la sobretasa de 1 % anual FECl, la cual deberá contener una serie de requisitos descritos en la norma; por lo tanto, dicha entidad, procederá a verificarlos y emitirá una resolución que conceda la exclusión o niegue la misma, en un término no mayor de quince días hábiles, contados a partir de la presentación de dicha solicitud<sup>3</sup>.

Por último, se estipula en su artículo 5, que una vez emitida la resolución que resuelve la exclusión de la sobretasa del 1 % del FECl, el contratista adjudicatario procederá a presentar ante la entidad contratante la propuesta de financiamiento de la obra, bien y/o servicio, que posteriormente será remitida para la revisión, negociación y posterior aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas.

Dadas las condiciones que anteceden, se observa que el Decreto Ejecutivo, atribuye a la Dirección General de Ingresos (DGI), la facultad y/o competencia, para gestionar la tramitación de la solicitud de exclusión de la sobretasa de 1 % anual FECl, presentada por los contratistas del Estado, emitiendo así una Resolución que conceda la exclusión o niegue la misma, en un término no mayor de quince (15) días hábiles, contados a partir de la presentación de dicha solicitud.

Ahora bien, una vez analizado y explicado de manera objetiva, el ut supra citado Decreto Ejecutivo No.39 de 2022, corresponde indicar igualmente, que si bien es cierto, este instrumento jurídico faculta a la Dirección General del Ingresos para la tramitación de la solicitud de exclusión de la sobretasa de 1% por parte de los contratistas del Estado, se advierte que su consulta, busca un pronunciamiento de esta Procuraduría respecto de la legalidad del Decreto Ejecutivo en cuestión, lo cual escapa de la competencia de esta institución, de acuerdo a lo consignado en el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, el cual señala que las actuaciones de este Despacho “...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”, en concordancia, con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial.

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:*

...

<sup>1</sup> Cfr. Artículo 1 del Decreto Ejecutivo No.39 de 2022.

<sup>2</sup> Texto Único de la Ley 4 de 14 de mayo de 1994 “Por la cual se establece el sistema de intereses preferenciales al sector agropecuario y se toman otras medidas.” [http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/29680\\_59256.pdf](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/29680_59256.pdf)

<sup>3</sup> Cfr. Artículo 3 y 4 ibídem.

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)

De manera que, como quiera que los actos administrativos materializados gozan de presunción de legalidad y son de obligatorio cumplimiento mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o las leyes, no puede esta Procuraduría entrar a examinar la validez o legalidad de los mismos de manera prejudicial, por ser ello, competencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

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:

*"...  
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)."*

Como bien se observa, 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 contraviene el orden jurídico.

Es por todo lo anterior, que en el presente caso, no le es dable a este Despacho emitir un criterio jurídico en los términos solicitados, toda vez que ello constituiría un pronunciamiento prejudicial, que iría más allá de los límites que nos impone la Ley, en torno a actuaciones que son competencia, de manera privativa, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en caso de que se interpongan las acciones correspondientes; teniendo en cuenta que de producirse aquellas, correspondería a esta Procuraduría, como representante del Estado, la defensa del acto recurrido de conformidad con las funciones constitucionales y legales que nos han sido otorgadas.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que esta opinión no reviste un carácter vinculante por parte de esta Procuraduría, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/mabc  
C-179-24

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

*Apartado 0815-00609. Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-4300, 500-8523*

*\* 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)\**