



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 21 de diciembre de 2021
C-218-21

Licenciado

Alberto A. Zambrano E.

Ciudad.

Ref: Legalidad de la aplicación del artículo 32 del Código Civil por parte de la Contraloría General de la República.

Licenciado Zambrano:

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 Nota s/n recibida en este Despacho el 24 de noviembre de 2021, mediante la cual formula consulta en relación con el rechazo por parte de la Contraloría General de la República, con base en el artículo 32 del Código Civil, de una solicitud para que le fuesen devueltos B/.3,000.00 en bonos agrarios y B/.7,000.00 en títulos prestacionales, utilizados para constituir una fianza a fin de obtener una licencia de corredor de aduanas.

Concretamente consulta lo siguiente:

“...si la aplicación del Artículo 32 del Código Civil de Panamá, como fundamento jurídico para negar una petición de carácter administrativo, es aplicable a la solicitud en controversia y si es aplicable a un requisito eliminado.” (SIC)

De la lectura de la consulta formulada, se desprende que la misma tiene por objeto que esta Procuraduría se pronuncie sobre la legalidad (validez) de un acto administrativo emitido por la Contraloría General de la República en el ejercicio de sus funciones, el cual goza de presunción de legalidad mientras un Tribunal competente no decida lo contrario, como sería el caso de la Nota No.594-21-DINSIC-ADU de 26 de octubre de 2021, por medio de la cual se niega una solicitud de devolución de fianza.

Al respecto debemos indicar que cualquier pronunciamiento que realice este Despacho en los términos solicitados en su consulta, implicaría hacer un análisis sobre la legalidad del contenido de la citada nota, situación que iría más allá de los límites que nos impone el artículo 2 de la Ley N° 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 (sic) se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.*” Esto es lo que 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)

Ahora bien, la Nota No.594-21-DINSIC-ADU de 26 de octubre de 2021, emitida por la Contraloría General de la República, por medio de la cual se niega una solicitud de devolución de una fianza, constituye 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 pudiendo este Despacho entrar a examinar la validez o legalidad del contenido de dicha nota de manera prejudicial, como lo solicita en su consulta, por ser ello competencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

Sin embargo, quien considere tener un interés legítimo, puede presentar las acciones y recursos correspondientes, a los cuales deberá acompañar las pruebas suficientes de que el acto es contrario a la Constitución y/o la Ley, con la finalidad de que el mismo sea declarado nulo.

A pesar de lo indicado y a manera de orientación, podemos señalar que el Parágrafo contenido en el artículo 39 del Decreto Ley N° 1 de 13 de febrero de 2008 “*Que crea la Autoridad Nacional de Aduanas y dicta disposiciones concernientes al régimen aduanero*”¹ establece la validez de las licencias de los agentes corredores de aduanas “*en los términos en que fueron concedidas*” antes de la entrada en vigencia de dicho cuerpo normativo. Veamos:

“Artículo 39. Agente corredor de aduana. El agente corredor de aduana es el profesional auxiliar de la gestión pública aduanera, con licencia de idoneidad, autorizado por La Autoridad para actuar, en su carácter de persona natural, con las condiciones y requisitos establecidos en el presente Decreto Ley.


Es el único autorizado para actuar por cuenta de terceros, ante cualquier oficina aduanera del país, en la confección, refrendo y trámite de las destinaciones aduaneras, así como para realizar las gestiones conexas concernientes a éstas.

¹ Publicado en Gaceta Oficial N° Ha sido modificado por la Ley N° 50 de 26 de agosto de 2013; la Ley N° 31 de diciembre de 2013; la Ley N° 24 de 28 de octubre de 2014; la Ley N° 6 de 20 de marzo de 2015; y la Ley N° 2 de 7 de enero de 2016.

Parágrafo. Se reconocen como licencias de idoneidad válidas, en los términos en que fueron concedidas, las de agentes corredores de aduana que se encuentren vigentes al momento de la promulgación del presente Decreto Ley.” (Subraya y resalta el Despacho)

Esperamos de esta manera haberle orientado en su solicitud.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jfm

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 **