



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 3 de diciembre de 2024  
Nota C-266-24

Licenciada  
**Sonia de Luzcando**  
Administradora General  
Autoridad de Pasaporte de Panamá  
Ciudad

**Ref.: Levantamiento de la medida cautelar de impedimento de salida de país.**

Señora Administradora:

En ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejero jurídico de los servidores públicos, me dirijo a usted en ocasión de la Nota No.872/APAP/AL de 14 de noviembre de 2024, mediante la cual solicita a este Despacho, se pronuncie en los siguientes términos. Veamos:

“...

*Nuestra consulta, va encaminada en dirimir la consulta realizada a esta entidad, por el señor **Nicolás Corcione Pérez Balladares**, referente al impedimento que mantiene para la utilización del pasaporte dictado mediante oficio No. 568 de 19 de diciembre de 2018, por el Juzgado Octavo de Circuito Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá.*

*Esta entidad, no ha expedido el correspondiente pasaporte en virtud del artículo 35 numeral 3 de la Ley 32 de 23 de abril de 2013...*

*El señor **Corcione**, en virtud de la respuesta dada manifiesta que se encuentra en desacuerdo toda vez que el precitado artículo señala que La Autoridad podrá, y que precisamente este verbo rector indica que es potestad de la Administradora General, dar el visto bueno para la expedición del pasaporte” (Lo destacado es de la cita).*

Sobre el particular, este Despacho debe indicarle en primera instancia, que el artículo 2 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, establece 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”, supuesto de exclusión que se configura en el caso que ocupa; toda vez que lo solicitado y en los términos requeridos, guarda relación con el análisis sobre

la legalidad y alcance de un acto administrativo materializado (*Nota Nota/APAP/AL de 1 de noviembre de 2024*), emitido por parte de la Autoridad de Pasaporte de Panamá, el cual goza de presunción de legalidad.

Aunado a ello, su solicitud va encaminada a obtener una opinión de esta Procuraduría, respecto a la viabilidad o no de que la citada entidad, expida un pasaporte a una persona que mantiene vigente una medida cautelar de impedimento de salida del país dictada por el Juzgado Décimo Octavo de Circuito Penal del Primer Circuito Judicial, mediante el oficio No.568 de 19 de diciembre de 2018, presupuesto que tampoco se ajusta a nuestras funciones establecidas por Ley.

Bajo este escenario, no le es dable a esta Procuraduría emitir un criterio jurídico en los términos solicitados; no obstante, en esta ocasión, nos permitimos brindar la siguiente orientación objetiva, aclarando igualmente que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante. Veamos:

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

Al respecto, debemos señalar que la doctrina administrativa ha reconocido el principio de presunción de legalidad, como la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz.

En este orden de ideas, para el autor colombiano Sánchez Torres, en su obra *Teoría General del Acto Administrativo*<sup>1</sup>, la presunción de legalidad significa que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Agrega, que el fundamento de esta presunción se encuentra en la celeridad y seguridad que debe reinar en la actividad administrativa, puesto que la legitimidad del acto administrativo no necesita ser declarada previamente por los tribunales, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público.

En ese sentido, el artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley N° 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, 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.*

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. *Teoría General del Acto Administrativo*. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín.1995. Pág. 5.

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de 12 de noviembre de 2008, señaló lo siguiente: *"Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, vale la pena 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 a los actos proferidos por autoridad competente para ello"*.

En consecuencia, la Nota/APAP/AL de 1 de noviembre de 2024, emitida por el Jefe de Asesoría Legal de la Autoridad de Pasaporte de Panamá, por medio de la cual se le comunica al señor Corcione, que la autoridad no puede levantar las medidas instauradas por el extinto Juzgado Décimo Octavo de Circuito Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá y recomienda gestionar lo correspondiente ante el Juzgado Liquidador de Causas Penales; es un acto administrativo materializado, que goza de presunción de legalidad, tiene fuerza obligatoria inmediata, y debe ser aplicado 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 correspondientes<sup>2</sup>.

## II. De la medida cautelar de impedimento de salida del país.

Al respecto, debemos señalar que las medidas cautelares son un instrumento al alcance de los jueces y tribunales, con el objetivo de garantizar la eficacia de un proceso, y la correcta ejecución de su sentencia; por lo cual deben ser proporcionales, y emitidas siempre que existan indicios que justifiquen su adopción, ya que suponen una restricción de derechos personales.

Entre las medidas cautelares se encuentra el impedimento de salida del país, el cual consiste en decretar la imposibilidad de abandonar el país de forma legal, con el fin de sujetar a la persona imputada de un delito a un proceso penal.

En ese sentido, el artículo 229 del Código Procesal Penal, señala lo siguiente:

***"Artículo 229. Prohibición de abandono del país.** El Juez de Garantías podrá decretar que el imputado no abandone el territorio de la República sin autorización judicial. Para asegurar la efectividad de esta medida, se dictaran las órdenes que impidan la utilización del pasaporte u otro documento de identificación necesario para viajar y se darán instrucciones a las autoridades correspondientes para que impida su salida." Lo subrayado es nuestro)*

---

<sup>2</sup> Cfr. Artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el Artículo 46 de la Ley 38 de 31 de Julio de 2000.

De lo anterior, deviene que el objetivo de la medida cautelar de impedimento de salida del país impuesta por un Juez de Garantías, es el de establecer las medidas necesarias para impedir que aquellas personas a las cuales se les haya decretado dicha prohibición, utilicen tanto el pasaporte como otro documento de identificación necesario para viajar, a efectos de que abandonen el país.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración



RGM/ca  
C-241-24