



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 12 de octubre de 2017.
C-090-17

Licenciado
Publio Ricardo Cortés
Dirección General de Ingresos
E. S. D.

Señor Director General:

Por este medio damos respuesta a su Nota No. 201-01-2330 DGI de 24 de agosto de 2017, por medio del cual nos consulta si es o no competencia de la Dirección General de Ingresos (DGI) certificar los conceptos y montos de los ingresos no tributarios recaudados por entidades públicas distintas a dicha institución; y, si es competencia de la DGI la certificación de las diferencias identificadas por la Contraloría General de la República en el recaudo de impuesto de importación.

Una vez revisada su comunicación, observamos que la Dirección General de Ingresos ofrece su plataforma denominada Sistema de Información Tributaria (e-Tax 2.0) a diferentes entidades estatales para que estas gestionen el registro de sus ingresos, lo que permite a la Contraloría General de la República y a la Dirección Nacional de Contabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas la verificación de dicha información. Igualmente, pudimos constatar que, ante las incongruencias entre la información que aparece en dicho sistema y los reportes que recibe la Contraloría General de la República por parte de las instituciones estatales, a solicitud de esta, la Dirección General de Ingresos emite las certificaciones a las que se refiere su consulta, es decir que estamos frente a actos materializados que gozan de presunción de legalidad, razón por la cual, no nos es dable emitir un criterio de fondo respecto a lo consultado, ya que, de realizarlo, este Despacho incurriría en una valoración sobre la legalidad de estos actos administrativos, los cuales, como hemos señalado, gozan de presunción de legalidad.

En todo caso, determinar la validez o invalidez de estas actuaciones corresponde privativamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial.

Adicionalmente, de conformidad con lo establecido por el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, orgánica de la Procuraduría de la Administración, aun cuando esta entidad está llamada a servir de consejera de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto, toda consulta debe realizarse de forma previa a la emisión del acto administrativo o la adopción de la medida de que se trate, en caso contrario, la consulta deviene en extemporánea.

Sobre el principio de legalidad inherente al estado de derecho, debemos indicar que, conforme lo prevé el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, las órdenes y demás actos administrativos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas, tienen fuerza obligatoria inmediata y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos o sean declarados 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, consideramos oportuno citar la Sentencia de 12 de noviembre de 2008 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que señala 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.

Dentro del contexto anterior, Carlos Sánchez en su obra Teoría General del Acto Administrativo señala que 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 también, 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 (SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín. 1995. pág. 5). En este sentido, el autor Carlos Rodríguez Santos señala, entre otros aspectos, que los actos administrativos deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, agregando que, la misma puede ser expedido viciado, pero se presume legal y conserva su vigencia hasta que no sea declarado nulo por la jurisdicción contencioso

administrativa (RODRÍGUEZ SANTOS, Carlos Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá. 1996. pág. 53). De lo anterior colegimos que, la ejecutoriedad permite que una vez que el acto administrativo está en firme, sus efectos se cumplan aun en contra de la voluntad del administrado.

En la misma línea de pensamiento, la jurisprudencia de la SALA TERCERA ha dejado claramente establecido su criterio sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos; al respecto, en fallo calendado 3 de agosto de 2001, señaló, que están revestidos de legalidad porque se presumen expedidos conforme a derecho, de modo tal que quien afirme o alegue su ilegalidad debe probarla plenamente (Sentencia Cerro, S. A. Contra Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá) y, en sentencia de 19 de septiembre de 2000, identificado como Rolando García contra la Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá, señaló que la presunción que ampara dichos actos es una presunción "iuris tantum"; pues, no es absoluta, puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario que indica la inexistencia de un hecho o derecho; por tanto, no es un valor imperioso, puede ser invertido acreditando que un acto es ilegítimo, como lo son los actos administrativos que pueden ser desvirtuados por el demandante al demostrar que los mismos violan el orden jurídico existente.

Esta concepción doctrinaria es distinto al concepto "iuris et de iure" que son de las presunciones que no admiten prueba en contrario. De todo lo anterior, no causa dificultad entender con preclaridad absoluta, porque la Resolución N°129 de 5 de marzo de 1999 proferida por la DIRECCIÓN GENERAL DE PROVEEDURÍA Y GASTOS del Ministerio de Economía y Finanzas, objeto de la presente pretensión de ilegalidad, en principio, goza de la llamada presunción de estricta legalidad de los actos administrativos."

De igual forma, este Despacho en consulta No. 126 de 5 de julio de 1995, al referirse a dicho principio, lo hizo en los siguientes términos:

"...debo señalar que de acuerdo a los declarado por la doctrina y por nuestra propia jurisprudencia contencioso administrativa, los actos administrativos están amparados por la presunción de legitimidad que les es propia, hasta tanto se demuestre no se compruebe y se declare que son ilegales. Es por ello que, una vez emitido el acto, el único tribunal competente para conocer sobre la legalidad o ilegalidad de dichos actos es la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Por último, debo indicar también que no es oportuno que este Despacho opine sobre la validez de actos administrativos ya emitidos, en este caso concreto los tres Acuerdos ya mencionados, porque nos corresponderá intervenir en la defensa del mismo, en caso de que se interponga un recurso de plena jurisdicción, labor que se vería dificultada en caso de adelantar previamente una opinión.”

Dada la importancia que reviste el tema objeto de su consulta, consideramos que el mismo debe ser abordado por las entidades involucradas, es decir, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República, de manera que puedan impartirse las instrucciones que resulten necesarias para las distintas entidades estatales encargadas de registrar y proporcionar la información correspondiente, a fin de que las situaciones a las que se refiere el Director General de Ingresos sean encauzadas, si ello tuviere lugar.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/skdf