



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Chiriquí

Chiriquí, 1 de junio de 2021
C-CH-No.004-2021

Honorable
Dola Serrano
Presidenta del Concejo Municipal de Changuinola
Provincia de Bocas del Toro
E. S. D.



Ref.: Pago de bono navideño y pagos por reclasificación de cargos públicos municipales.

Respetada señora presidenta:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con motivo de su nota sin número de fecha 24 de mayo de 2021, recibida en esta Secretaría Provincial por medios telemáticos el día 25 de mayo de 2021, incorporando a su escrito consultivo el criterio de asesoría legal, la cual fue recibido de igual forma por medios telemáticos el día 28 de mayo de 2021, y en la cual solicita nuestro criterio jurídico sobre, las siguientes interrogantes:

- 1. ¿Puede una circular del Ministerio de Economía y Finanzas dictada o emitida en fecha posterior; dejar sin efecto un Acuerdo Municipal dictado por el Concejo Municipal del Distrito de Changuinola?**
- 2. ¿Puede la oficina Regional de la Contraloría General de la República, en Bocas del Toro, sin emitir una resolución o acto administrativo, de manera verbal y de hecho desconocer o dejar sin efecto o modificar**

parcialmente en lo referente a su ejecución, aspectos del presupuesto de rentas y gastos del Municipio de Changuinola, aprobado conforme a lo dispuesto en la Constitución, la ley y publicado en Gaceta Oficial?

Luego de una atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y atendiendo a la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019 emitida por el Procurador de la Administración, esta Secretaría Provincial ha sido habilitada para darle respuesta a su escrito de consulta; cumpliendo con el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, nos permitimos indicar lo siguiente:

I. Sobre lo consultado.

Apreciamos que la consulta busca nuestra opinión jurídica respecto a si una Circular del Ministerio de Economía y Finanzas emitida en fecha posterior a un Acuerdo Municipal dictado por el Concejo Municipal del Distrito de Changuinola lo puede dejar sin efecto. Adicional a ello, a usted le gustaría saber si la oficina regional de la Contraloría General de la República, en Bocas del Toro, sin emitir una resolución o acto administrativo, de manera verbal puede dejar sin efecto o modificar parcialmente la ejecución de aspectos o puntos contenidos en el presupuesto de rentas y gastos del Municipio de Changuinola, aprobado conforme a lo dispuesto en la Constitución, la ley y debidamente publicado en Gaceta Oficial.

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaría Provincial de Chiriquí.

En relación a su primera interrogante, nos permitimos manifestarle, que la Procuraduría de la Administración, está llamada a ser consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a una determinada interpretación de la ley o el procedimiento a seguir en un caso concreto; sin embargo, en cuanto a la pregunta formulada, debemos advertirle el contenido del artículo 2 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, la 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 que tengan otros organismos oficiales**” (El subrayado en negrita es nuestro).*

Por lo tanto, determinar si la Circular No. MEF-2020-58393 del 14 de diciembre de 2020, emitida por el Ministro de Economía y Finanzas y el Contralor General de la República entra en contradictorio con el ordenamiento jurídico panameño actual, específicamente en lo concerniente a los actos administrativos emitidos por los gobiernos locales, esto se constituye en una competencia que no le corresponde dilucidar a esta Procuraduría, en tal caso le correspondería a la Corte Suprema de Justicia, específicamente la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, conocer y decidir este presupuesto jurídico. Por lo que de hacerlo estaríamos incurriendo en una extralimitación de nuestras funciones constitucionales y legales.

Veamos un extracto de la Circular No. MEF-2020-58393 del 14 de diciembre de 2020, la cual hace referencia a la suspensión de bonificaciones y otros gastos de celebración de fin de año:

“Como es de conocimiento general, la República de Panamá está atravesando un Estado de Emergencia Nacional provocada por la Pandemia infecciosa conocida como COVID-19 que ha impactado sensiblemente en una significativa baja en el comportamiento de las Finanzas Públicas y el sistema económico, sanitario y social del país, aunado a la Emergencia Ambiental provocada por la influencia de los huracanes ETA e IOTA que afectaron en su paso por la Zona del Caribe panameño y otras áreas del territorio nacional provocando inundaciones y afectaciones que ocasionaron graves pérdidas de vida humanas y daños severos a las infraestructuras, puentes, carreteras, caminos de



penetración, poblados y un importante porcentaje de la producción agropecuaria nacional.

En seguimiento de las instrucciones y medidas anunciadas por el Excelentísimo señor Presidente de la República Laurentino Nito Cortizo Cohen y como consecuencia de los efectos causados y persistentes en la economía nacional y en las Finanzas Públicas, es necesario adoptar medidas de racionalización del gasto público cónsonas con la actual situación.

Es por ello que, a partir de la fecha, quedan absolutamente suspendidas en las entidades del Sector Público las acciones que conlleven el reconocimiento de bonificaciones, celebración de actividades de fin de año y otros gastos similares que puedan acarrear erogaciones cubiertas con fondos públicos.”

Además, es oportuno indicarle que la Corte Suprema de Justicia en un fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, fechado 15 de noviembre de 2018, del cual se desarrolló el principio de legalidad, nos orientó al decirnos lo siguiente:

“ ...

En este punto, conviene subrayar, que no debe perderse de vista, con relación a estos hechos, que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de “presunción de legalidad” de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente.

En este sentido, debe recordarse que el acto administrativo es concebido como aquella declaración o acuerdo de voluntad expedida o celebrado



por una autoridad y organismo público con la finalidad de crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica, que por su contenido y alcance queda sometida al Derecho Administrativo (numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000).

De esta forma, los actos administrativos vistos desde la función que están llamados a cumplir, buscan concretar o materializar la actuación que desarrolla la Administración para dar cumplimiento a la satisfacción de los intereses generales y públicos que le han sido confiados.

En virtud de ello, resulta evidente que, esos actos administrativos, por definición, tienen que ajustarse estrictamente a lo dictado en la Constitución y la Ley. Este Principio de legalidad de las actuaciones administrativas está contemplado expresamente en los artículos 34 y 36 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que establecen lo siguiente:

Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán...con apego al principio de estricta legalidad.

Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la Ley o los reglamentos.

De lo anterior se desprende que lo que se busca con el principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

En ese orden de ideas, y en seguimiento de lo establecido en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el acto



administrativo debe atender los siguientes elementos vitales para su formación:

a). Competencia; salvo que ésta sea delegable o procesa la sustitución. b). Objeto; en el cual debe ser lícito y físicamente posible. c). Finalidad; acorde con el ordenamiento jurídico y en ningún momento puede encubrir otros propósitos públicos o privados distintos de la relación jurídica de que se trate. d). Causa; la cual debe ser relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable. e). Motivación; que debe reflejar el conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; f). Procedimiento; ajustado a los trámites jurídicos exigidos para su emisión; y g). Forma; que salvo las excepciones que la Ley indique, la misma debe ser escrita, con la indicación del lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

Las consideraciones anteriores han sido reconocidas por la Sala Tercera en reiteradas oportunidades, indicando que la presunción de legalidad es “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”. (Auto de 31 de julio de 2002).

Así pues, la jurisprudencia de la Sala Tercera ha indicado igualmente que la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos es una presunción iuris tantum, “es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvinculada mediante prueba en contrario” (Sentencia de 19 de septiembre de 2000)...

Así pues, la jurisprudencia de la Sala Tercera ha indicado igualmente que la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos es una presunción



iusuris tantum, “es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvinculada mediante prueba en contrario” (Sentencia de 19 de septiembre de 2000)...”

También la Corte Suprema de Justicia mediante la Sentencia de 17 de julio de 2017. Proceso: Nulidad. Caso: Sociedad R.G. Hoteles, Inc. acto: Resolución N°24-2013 de 1 de febrero de 2013. Magistrado ponente: Luis Ramón Fábrega. Nos ilustra sobre el control de legalidad, de la siguiente manera:

“En ese sentido, iniciamos señalando que el control de la legalidad de los actos de la Administración Pública, atribución ésta que nos otorga el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República y el artículo 97 del Código Judicial, tiene como finalidad determinar si dichos actos son violatorios o no de la ley, concretamente, si son contrarios o no al sentido y al alcance de las disposiciones que se aducen infringidas; razonamiento del cual se desprende con claridad que los argumentos en los cuales se sustenta la violación de las normas invocadas deben guardar relación con el contenido de éstas y con la decisión adoptada mediante el acto administrativo impugnado”.

En este mismo escenario es de vital importancia manifestar y advertir que no es facultad, competencia o atribución por imperativo legal de esta Procuraduría, pronunciarse en relación a la viabilidad jurídica de un pago de cualquier naturaleza pública; toda vez que, dicha atribución está reservada única y exclusivamente a la Contraloría General de la República quien puede invocarla, y la misma opera luego de la insistencia en el pago de una suma de dinero que efectúe una Entidad pública. Veamos el artículo 77 de la Ley No. 32 de 8 de noviembre de 1984, publicada en gaceta oficial No. 20,188 de fecha 20 de noviembre de 1984:

“La Contraloría improbará toda orden de pago contra un tesoro público y los actos administrativos que afecten un patrimonio público, siempre que se funde en razones de orden legal o económico que ameriten tal



medida. En caso de que el funcionario y organismo que emitió la orden de pago o el acto administrativo insista en el cumplimiento de aquélla o de éste, la Contraloría deberá cumplirlos o, en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica de pago o del cumplimiento del acto.

No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, el funcionario y organismo encargado de emitir el acto, una vez improbadó éste por la Contraloría, puede también someter la situación al conocimiento del Consejo de Gabinete, de la Junta Directiva, Comité Directivo, Consejo Ejecutivo, Patronato o cualquiera otra corporación administrativa que, según el caso, ejerza la máxima autoridad administrativa en la institución, a efecto de que ésta decida si se debe insistir o no en la admisión del acto o en el cumplimiento de la orden. En caso de que dicha corporación decida que el acto debe emitirse o que la orden debe cumplirse, la Contraloría deberá refrendarlo, pero cualquier responsabilidad de que del mismo se derive recaerá, de manera conjunta y solidaria, sobre los miembros de ella que votaron afirmativamente. En caso de que la decisión sea negativa, el funcionario u organismo que emitió el acto o libró la orden se abstendrá de insistir en el refrendo”.

De lo antes expuesto, y para concluir la primera interrogante, es oportuno citarle el contenido del artículo 15 de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973 publicada en la gaceta oficial No. 17458, veamos:

“Artículo 15. Los acuerdos, resoluciones y demás actos de los Consejos Municipales, y de los decretos de los Alcaldes sólo podrán ser reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiese dictado y mediante la misma formalidad que revistieron los actos originales. También podrán ser suspendidos o anulados por los



Tribunales competentes, previo los procedimientos que la ley establezca”.

Ante este escenario es importante tomar en cuenta la diferencia radicada entre la figura jurídica de la viabilidad de pago vs la de nulidad de un acto administrativo y de igual forma la diferencia entre la figura de “dejar sin efecto” un acto administrativo vs la suspensión de un pago por razones de orden legal o económico que ameriten la medida.

Además, debemos ser observantes del contenido del artículo 39 de esa misma excerta legal, la cual dice lo siguiente:

“Artículo 39. Los Acuerdos se promulgarán por medio de su fijación en tablillas ubicadas en la Secretaría del Concejo, en las de la alcaldía y en las Corregidurías. Estos Acuerdos serán fijados por el término de diez (10) días calendarios a fin de que se surtan sus efectos legales.

*Los Acuerdos referente a impuestos, contribuciones, **derechos**, tasas y adjudicación de bienes municipales **deben ser publicados en la Gaceta Oficial**” (el resaltado y subrayado es nuestro).*

En relación a su segunda interrogante es de vital importancia traer al análisis el contenido del artículo 43 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, la cual en su tenor literal nos ilustra al decirnos que:

*“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del **debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad**. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas,*



Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.”

(El resaltado es nuestro).

III. Conclusión.

En conclusión, en esta Secretaría Provincial somos del criterio que la Contraloría General de la República sería la competente para analizar la figura de la viabilidad de pago donde se utilicen dineros públicos, sin entrar a ver la legalidad o no de un acto administrativo, ya que su nulidad sería una competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia, por lo que una suspensión temporal por motivos de economía nacional no invalida un acto administrativo salvo sea por los conductos jurisdiccionales correspondientes.

Finalmente, debemos recordar que todas las actuaciones de naturaleza pública deben ceñirse al estricto cumplimiento del principio legalidad y debido proceso.

Atentamente,



Dr. Giuliano Mazzanti A.
Secretario Provincial de Chiriquí
Procuraduría de la Administración
gm.

