



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 4 de junio de 2024.
C-098-24

Magister
Néstor O. Paz Díaz
Presidente de la
Junta Técnica de Contabilidad
Dirección General de Comercio Interior
del Ministerio de Comercio e Industrias
Ciudad.

Ref.: Finalización del período de los miembros de la Junta Técnica de Contabilidad.

Magister Paz:

Damos respuesta a su Nota MICI-DGCI- JTC- N-N°-[137]-2024 de 2024, recibida en este Despacho el 1 de mayo de 2024, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si la finalización del período de los miembros de la Junta Técnica de Contabilidad se rige por lo establecido en la Ley No.280 de 30 de diciembre de 2021, o por lo señalado en el Decreto Ejecutivo No.14 de 21 de julio de 2022, que designa a los miembros de dicho ente colegiado.

Con relación a su interrogante, este Despacho opina que el período de los miembros de la Junta Técnica de Contabilidad, designados a través del Decreto Ejecutivo No.14 de 21 de julio de 2022, inició el 9 de agosto de 2022 (fecha de su publicación en la Gaceta Oficial No.29596) y finalizará el 2 de marzo de 2025, tal como lo disponen los artículos 2 y del Decreto Ejecutivo No.14 de 21 de julio de 2022; toda vez que este último contiene carácter de acto condición y está revestido de la presunción de legalidad, que ampara a los actos administrativos de conformidad con el artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el 46 de la Ley No.38 de 2000 y el artículo 4 del aludido Decreto.

Es importante indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

A continuación, le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión.

I. Consideraciones y argumentos jurídicos de la Procuraduría de la Administración.

La consulta que nos ocupa, recae sobre la finalización del período de los miembros de la Junta Técnica de Contabilidad y su fundamentación jurídica.

Sobre el particular, es pertinente hacer referencia al principio de estricta legalidad, un precepto cardinal que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones, consagrado dentro de nuestro derecho

interno en el artículo 18 de la Constitución Política y, en concordancia con dicho precepto, el artículo 34 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000. Dichas normas jurídicas señalan lo siguiente:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas...”

“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 legalidad...”

Las normas citadas hacen referencia al principio de legalidad, el cual profesa que todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, al igual que todo ejercicio de un poder público; siendo así que, en general, los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que la ley expresamente les permite.

El artículo 18 de la Ley No.28 de 30 de diciembre de 2021, *“Que regula el ejercicio de la profesión de Contador Público Autorizado”*, crea la Junta Técnica de Contabilidad como la entidad superior y rectora de la profesión de contador público autorizado, cuyas acciones garantizarán que los actos propios de la profesión sean cónsonos con lo que dispone dicha ley y las reglamentaciones correspondientes.

Ahora bien, de conformidad con el mencionado artículo 18, la Junta Técnica estará integrada por:

1. Un contador público autorizado idóneo **designado por el Ministerio de Comercio e Industrias**, quien fungirá como secretario.
2. Dos profesores de Contabilidad **designados por la Universidad de Panamá**, uno principal y el otro suplente, ambos deben ser contadores públicos autorizados idóneos.
3. Dos profesores de Contabilidad de una universidad particular que dicte la carrera de Licenciatura en Contabilidad, uno principal y el otro suplente, **designados por la universidad que escoja el Consejo de Rectores de Panamá**. Ambos deben ser contadores públicos autorizados idóneos.
4. Un contador público autorizado **designado por cada una de las asociaciones representativas de los profesionales de la contabilidad**, debidamente registradas en la Junta Técnica de Contabilidad.

El artículo 21 *ibídem*, el **período de vigencia de los nombramientos** de los miembros de la Junta Técnica de Contabilidad es de **tres (3) años**.

En el caso específico que nos ocupa, el Ministerio de Comercio e Industrias designó a los miembros de la Junta Técnica de Contabilidad, mediante Decreto Ejecutivo No.14 de 21 de julio de 2022, cuyo *“Considerando”* indica: *“... producto de lo dispuesto por la Ley 57 de 1978, que reguló la profesión de contador público autorizado hasta la entrada en vigencia de la Ley 280 de 2021, los anteriores integrantes de la Junta Técnica de Contabilidad fueron nombrados mediante el Decreto Ejecutivo No.112 de 2 de marzo de 2022, lo que hace necesario la designación de los nuevos miembros de este organismo, con sujeción a lo previsto en el artículo 21 de la Ley 280 de 2021, que establece para este propósito un término de tres años,”*. Luego, en su artículo 2, el mencionado Decreto Ejecutivo dispone:

“Artículo 2. El término de las designaciones a las que se refiere el artículo anterior **vencerá el 2 de marzo de 2025.**” (Énfasis suplido).

Como es posible advertir, el citado Decreto Ejecutivo No.14 de 2022 dispone lo conducente para la debida conformación de la Junta Técnica de Contabilidad, mediante la *designación* de sus miembros, quienes, al tenor del artículo 2, ibídem, ejercerán sus funciones por un término cuya fecha de inicio no se precisa, pero que al tenor de la aludida disposición vencerá el 2 de marzo de 2025.

En Sentencia de ocho (8) de septiembre de dos mil veintidós (2022), proferida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dicho alto tribunal de justicia señaló lo siguiente, sobre la naturaleza y alcance de los actos administrativos:

“Al punto, surge la necesidad de desarrollar doctrinalmente lo concerniente a la Naturaleza de los Actos Administrativos, y como parte de ellos, el Acto Condición. En este sentido, señala el distinguido jurista colombiano Libardo Rodríguez que existen distintos criterios que llevan a determinar la naturaleza de los Actos dictados por las diferentes autoridades. Uno de estos es el material, planteado por León Duguit y la escuela de Burdeos.

De acuerdo con este criterio, los Actos y las funciones se clasifican según su naturaleza interna, en otras palabras, según el contenido del Acto en cuanto a su carácter, ya sea General o Individual.

Según este punto de vista, existen dos (2) clases de situaciones jurídicas. 1. Las situaciones jurídicas generales, impersonales, objetivas o estatutarias, cuyo contenido es igual para todos los individuos titulares de ellas; y 2. Las situaciones jurídicas individuales o subjetivas, cuyo contenido es fijado de forma individualizada, para una persona determinada, y varía de un titular a otro.

A su vez esta teoría establece que en relación con las situaciones jurídicas anterior(*sic*) citadas, se presentan tres (3) clases de Actos jurídicos: **a.** Actos Regla, que crean, modifican o suprimen situaciones generales e impersonales; **b.** Actos Subjetivos, que crean modifican o suprimen situaciones jurídicas individuales o subjetivas; **y, c. Actos Condición, que se ubica en un punto intermedio entre los dos anteriores, pues ‘... hacen posible que un individuo determinado quede cobijado por una situación general que antes no lo alcanzaba’.**(1)

Por su parte, el Doctor Gustavo Penagos, incluye en su obra El Acto Administrativo, un capítulo denominado el Acto Condición, donde desarrolla doctrinal y jurisprudencialmente todo lo concerniente a su formación, perfeccionamiento, aplicación, clasificación y efectos; y en ese contexto cita al profesor Enrique Sayagués Laso, quien se refiere al tema de la siguiente manera:

‘los actos-condición, es decir, los que tienen por objeto colocar a una persona en una situación jurídica general

preexistente. La situación jurídica general existe desde antes y con prescindencia del acto-condición, pero éste la hace aplicable al interesado. La designación de los funcionarios públicos es un acto condición típico. El régimen legal y reglamentario que regula la función pública está ya creado unilateralmente por la administración; la designación solamente incorpora al interesado a la función pública, con lo cual automáticamente, aquel régimen lo comprende en todas sus partes.’

Sobre lo expuesto, contrario al punto de vista del recurrente, observa el Tribunal de Alzada que el Acto Administrativo impugnado si es un Acto susceptible de ser demandado mediante una Acción Contencioso Administrativa de Nulidad, toda vez que nos encontramos ante un Acto Condición que ubica a (...) - persona determinada- en una situación general ya creada por una Ley o Reglamento...’. (Sentencia de 22 de febrero de 2021, Caso: Dr. José Lis(sic) Romero c/Ministerio de Seguridad Pública).”¹ (Énfasis suplido)

A juicio de este Despacho y en consonancia con el criterio jurisprudencial antes citado, el Decreto Ejecutivo No.14 de 2022, al cual se refiere su interrogante, reviste el carácter de “acto condición”, en tanto hace posible que las personas en él especificadas queden amparadas, por las disposiciones especiales en él establecidas, en concordancia con la normativa legal y reglamentaria que regula la conformación y período de funciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (Artículos 18 y 21 de la Ley No.28 de 30 de diciembre de 2021 y demás disposiciones concordantes).

Ello implica igualmente que mientras sus efectos no sean suspendidos, o no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes, el aludido Decreto Ejecutivo No.14 de 2022, ha de entenderse revestido de la **presunción de legalidad** que ampara a los actos administrativos, por lo que resulta de y además, ha de entenderse **obligatorio y aplicable desde su publicación en la Gaceta Oficial**, en atención a lo dispuesto en los artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000 y el artículo 4 del Decreto No.14, ibídem, que señala, *“Este Decreto Ejecutivo regirá a partir de su promulgación.”*

En consecuencia, este Despacho concluye en respuesta a la interrogante planteada que, con fundamento en el Decreto Ejecutivo No.4 de 21 de julio de 2022, el cual está revestido de presunción de legalidad, el período de los miembros de la Junta Técnica de Contabilidad, designados a través del mismo, inició el 9 de agosto de 2022 (fecha de su publicación en la Gaceta Oficial No.29596) y finalizará el 2 de marzo de 2025, tal como lo disponen los artículos 2 y 4 de dicho acto administrativo.

¹ Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad interpuesta por el Doctor José Luis Romero González, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare la nulidad parcial, por ilegal, del Resuelto de Personal N°120-1 de 4 de mayo de 2017, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, a través del cual se asciende a OMAR DEL CID CASTILLO, al rango de Mayor de la Policía Nacional.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/dc
C-084-24