



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de octubre de 2023
Nota C-145-23

Licenciado
Gil Ng Arcia
Presidente del
Movimiento de Contadores Públicos Independientes
Ciudad

Ref.: Competencia de la Junta Técnica de Contabilidad para otorgar la idoneidad profesional de contador público autorizado a personas que hayan obtenido un título universitario distinto a la denominación de la Licenciatura en Contabilidad.

Licenciado Ng Arcia:

Por este medio se da respuesta a su escrito fechado 12 de septiembre de 2023, mediante el cual solicita a este Despacho, una opinión o criterio relacionado con la competencia legal de la Junta Técnica de Contabilidad, para otorgar la idoneidad profesional de contador público autorizado a personas que hayan obtenido un título universitario distinto a la denominación de la Licenciatura en Contabilidad, refiriéndose específicamente a lo siguiente:

“Si la Junta Técnica de Contabilidad, organismo que su creación y funciones constan en la Ley 280 de 30 de diciembre de 2021, que fue promulgada en la Gaceta Oficial de la misma fecha, tiene competencia legal para otorgar la idoneidad profesional de contador público autorizado a personas que hayan obtenido un título universitario distinto a la denominación de LICENCIATURA EN CONTABILIDAD, es decir, si la Junta Técnica de Contabilidad está autorizada por la Ley, para aceptar títulos académicos que sean diferentes a la especialización en CONTABILIDAD que, estricta y claramente corresponde al título universitario de Licenciatura en Contabilidad, que se establece como uno de los tres requisitos para obtener la idoneidad de contador público autorizado, según el Artículo 8 de la Ley 280 de 2021, antes descrita.

Como información complementaria de esta consulta acompañamos a la misma la Resolución No.08 de 11 de agosto de 2023, emitida por la Junta Técnica de Contabilidad, y mediante la cual este organismo ADVIERTE que ... "mantendrá en firme el

otorgamiento de la licencia de idoneidad para ejercer la profesión de Contador Público Autorizado, a los que hayan obtenido el título de LICENCIATURA EN CONTABILIDAD Y AUDITORÍA ... "tal como se observa, la Junta Técnica de Contabilidad, mediante la resolución mencionada cambia la denominación académica de LICENCIATURA EN CONTABILIDAD, o de Especialización en Contabilidad establecida en forma clara, específica y única por el Numeral dos (2) del Artículo 8 de la Ley 280 de 30 de diciembre de 2021, como requisito para obtener la idoneidad de contador público autorizado."

Inicialmente se debe advertir que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones "**...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales**", condición que no se configura en el caso que ocupa a este Despacho; toda vez que lo inquirido guarda relación con un análisis sobre la legalidad y alcance de actos administrativos materializados, los cuales gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria inmediata, y deben ser 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, como es el caso de la Resolución No.08 de 11 de agosto de 2023 de la Junta Técnica de Contabilidad, a la que hace referencia expresa el escrito.

Aunado a ello, de conformidad con el numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley No.38 de 2000, corresponde a esta Procuraduría "**servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto**", presupuestos que tampoco se ajustan a esta acción particular.

En consecuencia, bajo estas restricciones de ley, no es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo en cuanto al tema en consulta; no obstante, con fundamento en el artículo 41 constitucional, y en lo dispuesto por el artículo 3, numeral 6, de la Ley No.38 de 2000, se le brinda la presente respuesta orientativa, aclarando que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

I. De la presunción de legalidad de los actos administrativos:

El artículo 15 del Código Civil consagra el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, 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 inmediata, 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.**"

La aplicación de este principio ha sido determinada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 12 de noviembre de 2008, a saber:

“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, 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.

Dicha sentencia fue emitida por la Corte Suprema de Justicia, en el ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le atribuyen el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 97 del Código Judicial, que a la letra disponen:

“Artículo 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.**

...”

(Lo resaltado es nuestro)

“Artículo 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;**

...”

(Lo resaltado es nuestro)

Visto lo anterior, debe manifestarse que la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, al existir pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia en tal sentido, de entre los cuales, se cita la Sentencia de 30 de diciembre de 2011, que señala:

“Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de “presunción de legalidad” de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

“La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico.”

(DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266).”

- II. De la Ley No.280 de 30 de diciembre de 2021, “Que regula el ejercicio de la profesión de contador público autorizado”.

La materia relativa a la licencia de idoneidad para el ejercicio de la profesión de contador público autorizado y a la Junta Técnica de Contabilidad está ordenada en la

identificada Ley No.280 de 2021, por lo que se estima oportuno transcribir disposiciones que aluden al tema en comento.

“Artículo 8. Son requisitos para obtener la idoneidad de contador público autorizado los siguientes:

1. Ser ciudadano panameño.
2. **Haber obtenido título universitario con especialización en Contabilidad expedido por la Universidad de Panamá** o por otras instituciones universitarias oficiales o particulares autorizadas por el Estado, o por las instituciones universitarias extranjeras, revalidado por la Universidad de Panamá.
3. Presentar declaración jurada afirmando no haber sido condenado por delitos dolosos definidos por las leyes de la República de Panamá, durante los siete años anteriores a la presentación de la solicitud de la idoneidad.”

(Lo resaltado es nuestro)

“Artículo 9. La idoneidad que acredita como contador público autorizado **debe ser solicitada por el interesado ante la Junta Técnica de Contabilidad, la cual expedirá la resolución de idoneidad correspondiente en un término no mayor de treinta días hábiles improrrogables**, contado a partir de la fecha en que la solicitud haya sido presentada en debida forma.

...

En el caso de que se niegue una solicitud de idoneidad, la resolución debe notificarse personalmente o por medios electrónicos al solicitante y admitirá recurso de reconsideración ante la Junta Técnica de Contabilidad.”

(Lo resaltado es nuestro)

“Artículo 22. Son **atribuciones de la Junta Técnica de Contabilidad** las siguientes:

1. ...
2. **Expedir y registrar la idoneidad profesional de contador público autorizado** que trata esta Ley, las resoluciones de inscripción de las personas jurídicas que efectúan trabajos de contabilidad y de las asociaciones profesionales de contadores públicos autorizados.

...”

(Lo resaltado es nuestro)

Se observa en los artículos ut supra, que la Ley No.280 de 2021 asigna a la Junta Técnica de Contabilidad, en forma taxativa, la responsabilidad de gestionar el proceso de expedición de la idoneidad de contador público autorizado, dándole la capacidad de otorgar o negar la misma, dentro del plazo establecido, mediando el cumplimiento de los requisitos enumerados en la Ley. En estricta legalidad, para el cumplimiento del requisito consignado en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley No.280 de 2021, solo se consigna el “*haber obtenido título universitario con especialización en Contabilidad*”, en

otras palabras la licenciatura en contabilidad, sin que la norma expresamente permita distinguir la existencia de otros estudios dentro del grado obtenido.

Las facultades concedidas a la Junta Técnica de Contabilidad atienden a su calidad de 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 la ley y las reglamentaciones correspondientes¹.

Así, en congruencia con sus funciones, la Junta Técnica de Contabilidad, luego de conceder cortesía de sala a Directivos de la Facultad de Administración de Empresas y Contabilidad de la Universidad de Panamá, quienes solicitaron que *“continúe con la entrega de las Idoneidades para el ejercicio de la profesión de Contador Público Autorizado a los Egresados que han cumplido los Planes de Estudios de la Licenciatura de Contabilidad y de Auditoría”*, profirió la Resolución No.08 de 11 de agosto de 2023, en la cual decide:

“PRIMERO: ADVERTIR, que, en virtud de las Competencias Constitucionales y Legales. Establecidas en los Artículos 95, 103, 104 y 105 de la Constitución Política de la República de Panamá, los cuales, fueron desarrollados en la Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá y demás concordantes, **la Junta Técnica de Contabilidad, mantendrá en firme el otorgamiento de la licencia de Idoneidad para ejercer la profesión de Contador Público Autorizado, a los que hayan obtenido el título de Licenciatura en Contabilidad y Auditoría** emitido por la Universidad de Panamá o por otras instituciones universidades oficiales o particulares por el Estado, o por instituciones universitarias extranjeras revalidadas por la Universidad de Panamá al tenor de los presupuesto establecido en la Ley 280 de 30 de diciembre de 2021.”

(Lo resaltado es nuestro)

En esta decisión, acordada por los miembros en votación colegiada, la Junta Técnica de Contabilidad, establece, entre otros aspectos, que se continuará con el otorgamiento de la idoneidad de contador público autorizado, en cumplimiento de la Ley No.280 de 2021, a los egresados de la Universidad de Panamá que hayan culminación a satisfacción con los planes de estudios académicos de la Licenciatura en Contabilidad y Auditoría, desarrollada y fiscalizada por dicha casa de estudios superiores, así como a los egresados que cumplan con los planes de estudios de otras universidades privadas.

Por lo expuesto, se colige que gozan de presunción de legalidad aquellos actos administrativos emitidos o dispuestos, por la Junta Técnica de Contabilidad en el ejercicio de sus funciones.

¹ Cfr. artículo 18 de la Ley No.280 de 30 de diciembre de 2021.

No obstante, quien considere tener un interés legítimo, y advierta que las actuaciones propias y privativas de la Junta Técnica de Contabilidad, conculquen sus derechos subjetivos, podrá presentar las acciones y recursos correspondientes ante las autoridades competentes y/o jurisdicción, a fin que el posible acto emitido sea declarado nulo por ser contrario a la Constitución y/o la Ley.

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/drc
C-132-23

