



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de noviembre de 2024
Nota C-263-24

Señor
Luis Mario Barrenechea Santamaría
Ciudad

Ref.: De la posible inconstitucionalidad de los artículos 45, 50 y 52 del Decreto Ley No.1 de 13 de febrero de 2008.

Señor Barrenechea Santamaría:

Por este medio se da respuesta al escrito fechado 13 de diciembre de 2024, recibido el día 15 de noviembre de 2024, mediante el cual solicita a este Despacho se pronuncie respecto a la posible inconstitucionalidad de los artículos 45, 50 y 52 del Decreto Ley No.1 de 13 de febrero de 2008, "*Que crea la Autoridad de Aduana y dicta disposiciones concernientes al régimen aduanero*", en los siguientes términos:

"...

La consulta surge en torno a los artículos 45, 50, y 52 de dicho Decreto el cual, sin ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia o ser abogado, pero siendo conocedor autodidacta de las leyes de nuestro país, considero que pudiera existir vicios de inconstitucionalidad ante lo que se dispone en los artículo 19, 40, 64 y 79 de la Constitución Política de la República de Panamá...

...

Por lo antes explicado, ¿Podría considerarse que el decreto en cuestión limita el derecho a la libertad de trabajo y elección de profesión? ¿Estaría, además, otorgando un privilegio a los ciudadanos que ocupan cargos de elección popular ante los que no lo son?

..."

Esta Procuraduría, luego de leído lo expuesto en su escrito, debe manifestar que el artículo 2 de la Ley No.38 de 2000, 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 excluyente que se configura en el caso que ocupa a este Despacho; toda vez que lo solicitado en esta ocasión y términos requeridos, guarda relación con un análisis sobre la validez y alcance de los artículos 45, 50 y 52 del Decreto Ley No.1 de 2008 (acto administrativo materializado que goza de presunción de legalidad¹).

Por consiguiente, hacer un pronunciamiento en ese sentido, implicaría ir más allá de los límites que impone la Ley, dado que el organismo competente y/o facultado para conocer la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona, es la Corte Suprema de Justicia, Pleno.

¹ Cfr. Artículo 46 de la Ley no.38 de 31 de julio de 2000.

Aunado a ello, conforme 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 consultaren 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.

De ahí que, bajo estas restricciones de ley, no le es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo, respecto al tema objeto de su consulta; no obstante, se emite la presente *consideración* objetiva, indicando además 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.”

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.

En este sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de la República de Panamá, señala lo siguiente:

“Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

- 1. **La guarda de la integridad de la Constitución** para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, **sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona...***

... (Lo resaltado es del Despacho)

Se desprende del artículo citado, los siguientes aspectos de importancia:

1. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia tiene dentro de sus atribuciones y/o facultades, la guarda de la Constitución Política de la República de Panamá.
2. Igualmente la Corte Suprema de Justicia, Pleno, conocerá y decidirá con audiencia del Procurador General de la Nación o el de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdo, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

II. Del Decreto Ley No.1 de 13 de febrero de 2008, "Que crea la Autoridad Nacional de Aduanas y dicta disposiciones concernientes al Régimen Aduanero"².

Este Decreto Ley tiene como objetivo regular el ejercicio de la actividad aduanera, entre otros (artículo 1), para lo cual crea y organiza administrativamente a la Autoridad Nacional de Aduanas (Título II) y norma la figura del agente corredor de aduana (Título III).

En los artículos 39 y 40 *ibidem*, establece al agente corredor de aduana como profesional auxiliar de la gestión pública aduanera, quien dará fe sobre la información registrada en las declaraciones, así como en sus documentos sustentatorios, en tanto que el numeral 10 del artículo 14 *idem* lo define como "*Profesional auxiliar de la gestión pública aduanera, cuya licencia lo habilita ante la Aduana para actuar en nombre de terceros como gestor en el despacho de mercancías*".

Del párrafo precedente se colige que el agente corredor de aduanas es un intermediario, cuya labor consiste en participar y facilitar los aspectos legales y logísticos que involucran los procesos importación y exportación de mercancías, pudiendo desempeñar, entre otras funciones, la representación del comitente (sea, el importador o el exportador), y la presentación de las declaraciones aduaneras.

Para el cabal cumplimiento de sus funciones, el artículo 45 del Decreto Ley No.1 de 2008 describe las obligaciones del agente corredor de aduanas, indicando en su numeral 15 que deberá "*Abstenerse de ejercer la profesión de agente corredor de aduana mientras sea asalariado en entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, salvo que el servicio se preste en razón de servicios pedagógicos o por un cargo de elección popular*". Esta medida, a criterio de la entidad conduce a prevenir una posible situación de conflicto de intereses, derivada de la relación de subordinación o dependencia laboral con el empleador, sea particular o estatal.

Por último, se observa que el numeral 8 del artículo 50 y el numeral 3 del artículo 52 *ibidem*, hacen eco de lo dispuesto en el artículo 45 *idem*, al dictar sanciones de cancelación y suspensión, respectivamente, en caso de no acatar la obligación en referencia.

Ahora bien, en atención a lo previamente expuesto, es preciso señalar que el Decreto Ley No.1 de 2008, goza de presunción de legalidad, mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución; es por ello, que de considerar que dicha norma contiene vicios de

² Publicado en la Gaceta Oficial No.25984 de 22 de febrero de 2008.

inconstitucionalidad, podrá ejercer las acciones que en derecho correspondan ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, organismo competente y/o facultado para ello, en atención a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el literal "a" del numeral 1 del artículo 86 del Código Judicial, por lo que no nos es dable emitir un criterio legal sobre su cuestionamiento.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la orientación externada no constituye un pronunciamiento de fondo o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría, en cuando al tema objeto de su consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/drc/mabc
C-239-24