



República de Panamá
Ministerio Público
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro,
Comarcas Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di

Chiriquí, 19 de julio de 2024
Oficio C-CH-B-No.018-24

Señora
Liliana Cortes Núñez
provincia de Chiriquí
E. S. D.



**Ref.: Solicitud de opinión jurídica sobre
destitución de un juez de paz.**

Respetada señora Cortes:

Me dirijo a usted con motivo de su escrito de consulta sin número ni fecha, recibida en esta secretaría provincial el día 17 de julio del año en curso, siendo importante resaltarle que este Despacho atendiendo a la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019 (*gaceta oficial 28,787 de 03 de junio de 2019*), emitida por el procurador de la administración, será la encargada de darle respuesta a su escrito de consulta, la cual solicita nuestra opinión jurídica sobre:

I. Lo que consulta.

1. Si la causal alegada por la alcaldesa de Boquerón, para el cese de las labores como juez de paz del área de Guayabal, corregimiento de Guayabal, distrito de Boquerón, cumple con los procedimientos establecidos en la Ley No.16 de 17 de junio de 2016.
2. Si la causal de la destitución de una juez de paz, se puede dar a consecuencias de intereses políticos.

II. Consideraciones de la secretaría provincial de Chiriquí, Bocas del Toro, comarcas Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di de la Procuraduría de la Administración.

Con relación a lo planteado en su escrito consultivo, debemos manifestarle que dar una respuesta de fondo sobre el caso que nos ocupa, sería ir más allá de los límites que nos impone

el artículo 2 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, el 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 especiales que tengan otros organismos oficiales.

Lo anterior aunado al hecho de que, de acuerdo a lo plasmado en el numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley No. 38 de 2000, a esta Procuraduría le corresponde **servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento a seguir en caso concreto;** supuestos que no se configuran en el caso que nos ocupa, toda vez que, la misma no guarda relación con las funciones previamente establecidas, y más aún porque la génesis de la consulta busca determinar la ilegalidad o no de un acto administrativo debidamente materializado, la cual está revestido de una presunción de legalidad, es una situación que le correspondería analizar y decidir a la Corte Suprema de Justicia, de la cual en un fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, fechado 15 de noviembre de 2018, se desarrolló el principio de legalidad, de la siguiente manera:

[...] 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) [...].

III. Aspectos Generales.

No obstante, en términos generales es relevante hacerle mención del contenido del artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000¹ “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, la cual nos ilustra al decirnos lo siguiente:

“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

¹ Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, publicada en la Gaceta Oficial No. 24,109 de 02 de agosto de 2002.



dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.”. (Lo resaltado es nuestro).

En este mismo sentido, en la Ley *Ut Supra* previamente citada, en su artículo 201 numeral 1, nos desarrolla una definición completa sobre el Acto Administrativo, de la cual hace especial mención de la motivación y que el mismo debe ser conforme al ordenamiento jurídico vigente, veamos:

“Acto administrativo. Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo. Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.”.

Sobre el tema de la motivación de un acto administrativo la Sentencia de 4 de abril de 2016. Caso: Renzo Sánchez c/ Instituto Nacional de Cultura, nos indica que:

En cuanto a la motivación del acto administrativo, Ramón Parada en su obra Derecho Administrativo I: Parte General, la conceptualiza de la siguiente manera: “Se entiende que un acto administrativo se encuentra motivado en el caso en que su parte dispositiva o resolutive establezca de forma clara, expositiva y detallada de motivos, razones o fundamentos que justifican la Administración Pública adopte una determinada decisión en base a lo contemplado previamente en la Ley”².

Además, en la Sentencia de 18 de septiembre de 1996. Caso: Industria y Desarrollo, S.A. c/ Administración Regional de Aduanas, Zona Oriental, del Ministerio de Hacienda y Tesoro, se realizó una explicación sobre la diferencia entre lo discrecional y lo arbitrario, veamos:

Es conveniente indicar, que la sanción aplicada por el Administrador Regional de Aduanas, Zona Oriental a la empresa INDUSTRIA Y DESARROLLO, S. A., y confirmada por la Comisión de Apelaciones Aduaneras, está fundamentada en la Ley 3 de 1986, y en la Ley 30 de 1984, entre otras, sin mencionar normas específicas aplicadas a la omisión, por parte de la empresa, de solicitar autorización

² Parada, R. (2008). Derecho Administrativo I: Parte General, 17ava edición, España, Editorial Marcial Pons, 136-137.



al Ministerio de Hacienda y Tesoro. Esta última Ley trata de las infracciones aduaneras (Contrabando y Defraudación Aduanera). En este mismo orden de ideas, tampoco los funcionarios motivaron adecuadamente sus decisiones lo que impide conocer las razones de hecho y de derecho que los condujeron a aplicar el alcance de siete mil seiscientos setenta y cinco balboas con 56/100 (B/.7,675.56). En lo que respecta a que las decisiones administrativas deben estar debidamente motivadas, a propósito RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás señala que “la motivación de la decisión comienza, pues, por marcar la diferencia entre lo discrecional y lo arbitrario, y ello, porque si no hay motivación que la sostenga, el único apoyo de la decisión será la sola voluntad de quien adopta, apoyo insuficiente, como es obvio, en un Estado de Derecho en el que no hay margen, por principio, para el poder puramente personal.”³ (El subrayado es nuestro).

Esperamos de esta manera haberle orientado sobre su interrogante, en base a lo que señala el ordenamiento jurídico positivo y la jurisprudencia nacional, indicándole que la orientación vertida por este despacho no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Como muestra de mi consideración y respeto,

Dr. Giuliano Mazzanti A.
Secretario provincial de Chiriquí, Bocas del Toro,
comarcas Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di
Procuraduría de la Administración



Gm/ld.

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá * Teléfonos: 728-46-82 * Fax: 728-46-83

* E-mail: secprov_chiriqui@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *

³ RAMÓN FERNÁNDEZ, T. (1991). Arbitrariedad y discrecionalidad. Editorial Cívitas, S. A. Madrid, España. Pág. 106.