



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de diciembre de 2012.
C-72-12

Ingeniero
Guillermo Sáez Llorens
Director General
Caja de Seguro Social
E. S. D.

Señor Director:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a la nota DENL-N-290-2012, mediante la cual consulta a esta Procuraduría sobre la aplicación correcta del artículo 91 de la ley 51 de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social, específicamente, en relación a la base del monto que debe ser alcanzado como salario sobre las primas de producción pagadas a los empleados.

De acuerdo con lo señalado en su nota, la Caja de Seguro Social ha venido aplicando el numeral 5 del artículo 48 del Reglamento General de Ingresos, aprobado por la junta directiva mediante la resolución 38,788-2006-J.D. de 30 de mayo de 2006, para determinar la base del monto sobre el cual se debe aplicar la cuota de seguridad social cuando se trate de primas de producción pagadas a los empleados. En ese sentido, igualmente manifiesta que dicha disposición contradice lo que establece el artículo 91 de la ley 51 de 2005.

Sobre el particular, debo indicarle que conforme lo prevé el artículo 15 del Código Civil, las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución Política o a las leyes. Esta norma consagra el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general.

En cuanto a la aplicación de este principio, considero oportuno citar la sentencia de 12 de noviembre de 2008 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que señala lo siguiente:

“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

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

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.

Dentro del contexto anterior, Carlos Sánchez en su obra Teoría General del Acto Administrativo señala que la presunción de legalidad significa que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Agrega también, que la legitimidad del acto administrativo no necesita ser declarada previamente por los tribunales, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público (SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín. 1995. pág. 5). En este sentido, el autor Carlos Rodríguez Santos señala, entre otros aspectos, que **los actos administrativos deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, agregando que, la misma puede ser expedido viciado, pero se presume legal y conserva su vigencia hasta que no sea declarado nulo por la jurisdicción contencioso administrativa** (RODRÍGUEZ SANTOS, Carlos Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá. 1996. pág. 53). De lo anterior colegimos que, la ejecutoriedad permite que una vez que el acto administrativo está en firme, sus efectos se cumplan aun en contra de la voluntad del administrado.

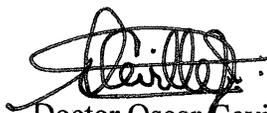
En la misma línea de pensamiento, la jurisprudencia de la SALA TERCERA ha dejado claramente establecido su criterio sobre la presunción de legalidad de **los actos administrativos**; al respecto, en fallo calendado 3 de agosto de 2001, señaló, que **están revestidos de legalidad porque se presumen expedidos conforme a derecho, de modo tal que quien afirme o alegue su ilegalidad debe probarla plenamente** (Sentencia Cerro, S. A. contra Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá) y, en sentencia de 19 de septiembre de 2000, identificado como Rolando García contra la Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá, señaló que la presunción que ampara dichos actos es una presunción "*iuris tantum*"; pues, no es absoluta, puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario que indica la inexistencia de un hecho o derecho; por tanto, no es un valor imperioso, puede ser invertido acreditando que un acto es ilegítimo, como lo son los actos

administrativos que pueden ser desvirtuados por el demandante al demostrar que los mismos violan el orden jurídico existente. Esta concepción doctrinaria es distinto al concepto "*iuris et de iure*" que son de las presunciones que no admiten prueba en contrario. De todo lo anterior, no causa dificultad entender con preclaridad absoluta, porque la Resolución N°129 de 5 de marzo de 1999 proferida por la DIRECCIÓN GENERAL DE PROVEEDURÍA Y GASTOS del Ministerio de Economía y Finanzas, objeto de la presente pretensión de ilegalidad, en principio, goza de la llamada presunción de estricta legalidad de los actos administrativos."

En virtud de lo antes expuesto, este Despacho opina que las disposiciones que conforman el Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social gozan de presunción de legalidad mientras no sean declaradas contrarias a la Constitución Política o a las leyes por autoridad competente, y, por ende, mientras ello no ocurra, tales normas tienen fuerza obligatoria y deben ser aplicadas al tenor de lo previsto en el ya citado artículo 15 del Código Civil.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/au.

