



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 8 de febrero de 2021  
C-012-21

Magister  
**Johana Ryall**  
Ryall & Abogados  
Ciudad.

**Ref.: Retroactividad de los valores aprobados en el Decreto Ejecutivo No. 12 de 6 de abril de 2018, en rubros tales como el melón, piña, zapallo, calabaza y sandía.**

Magister Ryall:

Por este medio damos respuesta a su nota fechada el 26 de enero de 2021, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría de la Administración sobre **“la viabilidad de la retroactividad de los valores aprobados en el Decreto Ejecutivo 12 de 6 de abril de 2018, en rubros tales como el melón, piña, zapallo, calabaza y sandía”**.

Es importante en primera instancia 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, a manera de docencia y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

La consulta vino acompañada con la fotocopia de la Nota No. DM-2109-2108 de 11 de octubre de 2018, emitida por el Ministro de Desarrollo Agropecuario; fotocopia de la Nota No. 1109-18-DINSIC-IDF, de 16 de noviembre de 2018, y la Nota No. 1142-18-DINSIC-IDF, de 23 de noviembre de 2018, expedidas por el Contralor General de la República.

En la Nota No. DM-2109-2018, el Ministro de Desarrollo Agropecuario difiere del criterio vertido por la Dirección de Asesoría Jurídica de la Contraloría General de la República, señalando entre otras cosas, que el artículo 46 de la Constitución Política dispone que las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto cuando son de orden público e interés social y en ellas así se exprese; y que el artículo 35 de la Ley 105 de 21 de noviembre de 2013, “Que crea el Programa de Modernización Agropecuaria y Agroindustrial”, expresa que: **“se declara de orden público y de interés social la actividad agropecuaria y agroindustrial por los beneficios que se derivan de su producción en sus diversas manifestaciones...”** y por ello su reglamentación tiene efecto retroactivo, aun cuando no lo expresa y no contradice la Constitución Nacional en su artículo 46.

Por su parte, el Contralor General de la República mediante Nota No. 1109-18-DINSIC-IDF, de 16 de noviembre de 2018, responde la nota del Ministro de Desarrollo Agropecuario, en los siguientes términos:

“Sobre el particular, la Dirección de Asesoría Jurídica de la Contraloría General de la República reitera el contenido del Memorando 5464-18-Leg. de 19 de julio de 2018, en el sentido de no considerar **jurídicamente** viable, la aplicación retroactiva de los nuevos valores aprobados en el Decreto Ejecutivo 12 de 6 de abril de 2018, a los expedientes que se encuentren en trámite...”

Asimismo, mediante Nota No. 1142-18 de 23 de noviembre de 2018, el Contralor General de la República, señaló lo siguiente:

(...)

En este sentido, los auditores de la Dirección de Servicio Exterior, Incentivos Fiscales y Comercial de esta Institución, revisando la documentación presentada, determinando que no procede el refrendo de los **37 CERTIFICADOS DE FOMENTO PRODUCTIVO-C.F.P.**, ya que la Contraloría General de la República, sustentada en la opinión jurídica de la Dirección de Asesoría Jurídica, es del criterio que no es jurídicamente viable aplicar los cambios en los valores aprobados en el Decreto Ejecutivo No. 27 de 4 de abril de 2017 a solicitudes que ya habían sido presentadas durante el año de 2016, por los siguiente:

‘Al respecto, en cuanto a la aplicación retroactiva del referido Decreto, debemos citar el Artículo 32 del Código Civil, cuyo tenor es el siguiente:

‘Las leyes concernientes a la sustanciación, y ritualidades de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación’

De la norma anteriormente transcrita se puede colegir que las solicitudes de Certificados de Fomento a la Producción, para los rubros de sandía y melón, realizadas durante el año 2016, debieron confeccionarse de acuerdo al valor aprobado mediante Resolución No. 002 de 21 de enero de 2015, debido a que era la disposición aplicable en el tiempo, y no aplicar retroactivamente las normas del Decreto Ejecutivo No. 27 de 4 de abril de 2017, a solicitudes pasadas, máximo que dicho decreto comienza a regir al día siguiente de su promulgación, y no indica expresamente que tiene efecto retroactivo.” (Lo subrayado es nuestro).

Como se puede apreciar, el Contralor General de la República objetó los refrendos de los Certificados de Producción Agropecuaria, señalando que los valores señalados en los mismos, no eran los que fueron aprobados en el Decreto Ejecutivo No. 27 de 4 de abril de 2017, ya que los valores que se señalaron en dicho Decreto no tienen efectos retroactivos.

Así las cosas, al ser objetado los refrendos por el Contralor General de la República, y al no estar de acuerdo el Ministro de Desarrollo Agropecuario con dicha objeción, lo procedente era que la propia Contraloría, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario o los beneficiarios con los Certificados, presentaran una solicitud de viabilidad jurídica sobre esos refrendos, ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, como lo mandatan

los artículos 74 y 77 de la Ley N° 32 de 8 de noviembre de 1984, “Por el cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”, que a la letra dice:

“**Artículo 74.** Toda orden de pago que se emita con cargo al Tesoro Nacional o contra cualquier otro tesoro público deberá ser sometida al refrendo de la Contraloría General, sin cuyo requisito no podrá ser pagada. A tal efecto, la Contraloría verificará: a) Que ha sido emitida de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia; b) Que está debidamente imputada al presupuesto; c) Que la partida presupuestaria respectiva tiene saldo disponible para cubrir la erogación; ch) Que ha sido emitida para pagar bienes recibidos o servicios efectivamente prestados, salvo las excepciones establecidas en la ley; y, d) Que el beneficiario de la orden es titular efectivo del crédito”

“**Artículo 77.** La Contraloría improbará toda orden de pago contra un Tesoro Público y los actos administrativos que afecten un patrimonio público, siempre que se funde en razones de orden legal o económico que ameriten tal medida. En caso de que el funcionario u organismo que emitió la orden de pago o el acto administrativo insista en el cumplimiento de aquella o de éste, la Contraloría deberá cumplirlos o, en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago o del cumplimiento del acto.

No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, el funcionario u organismo encargado de emitir el acto, una vez improbadó éste por la Contraloría, puede también someter la situación planteada al conocimiento del Consejo de Gabinete, de la Junta Directiva, Comité Directivo, Consejo Ejecutivo, Patronato o cualquiera otra corporación administrativa que, según el caso, ejerza la máxima autoridad administrativa en la institución, a efecto de que ésta decida si se debe insistir o no en la emisión del acto o en el cumplimiento de la orden. En caso de que dicha corporación decida que el acto debe emitirse o que la orden debe cumplirse, la Contraloría deberá refrendarlo, pero cualquier responsabilidad de que del mismo se derive recaerá, de manera conjunta y solidaria, sobre los miembros de ella que votaron afirmativamente. En caso de que la decisión sea negativa, el funcionario u organismo que emitió el acto o libró la orden se abstendrá de insistir en el refrendo”.

En igual sentido, el artículo 1165 del Código Fiscal señala lo siguiente:

"**Artículo 1165.** Cuando el Contralor General de la República, impruebe un desembolso de fondos del Tesoro Público, ordenado por un acto administrativo, suspenderá el pago. Si el Ministerio de Hacienda y Tesoro, o el funcionario o entidad que haya declarado el pago insistieren en éste, el Contralor General de la República enviará el caso a la Sala Tercera (Contencioso-Administrativo) de la Corte Suprema de Justicia para que resuelva sobre la procedencia del pago.

En todo caso la persona afectada por la suspensión del pago dispuesta por el Contralor Podrá demandar su revisión ante la Sala Tercera (Contencioso-Administrativo) de la Corte Suprema de Justicia."

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en fallo del 24 de mayo de 2007, se pronunció de este modo:

"La solicitud de viabilidad jurídica está deparada en nuestra legislación para consultar si es dable el refrendo de la Contraloría General de la República sobre alguna orden de pago o acto administrativo que afecte un patrimonio público. En este punto conviene destacar que ante la solicitud de refrendo de un contrato que afecta un patrimonio público ante la Contraloría General de la República, ello supone un examen de la actuación de la Administración que está regido por un interés público, y que ha de ajustarse dentro de lo que la Ley le impone perseguir, que en este caso sería la función fiscalizadora que ampliamente ha sido reconocida por la jurisprudencia de la Sala Tercera. "

En razón a lo anterior, y teniendo en cuenta que el Contralor General de la República objetó los refrendos de los Certificados de Producción Agropecuaria, en este caso, la propia Contraloría, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario o los beneficiarios de los Certificados, podían solicitar ante la Sala Tercer de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, la Viabilidad Jurídica de citados refrendos, ya que todos ellos se encuentran legitimados para hacer la solicitud, y en ese escenario le correspondería a la Procuraduría de la Administración intervenir en interés de la Ley.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre su interrogante en base a lo que señala el ordenamiento positivo cuando un refrendo es objetado por la Contraloría General de la República, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,



**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/gac



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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**