



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de enero de 2024.
Nota C-009-24

Licenciada
Waleska R. Hormechea B.
Fiscal General de Cuentas
Ciudad.

Ref.: Facultad de la Fiscalía General de Cuentas, para solicitarle al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la designación de personal técnico experto para la emisión de dictámenes periciales dentro una investigación patrimonial.

Señora Fiscal General:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota FGC-N-No.87-2024 de 10 de enero de 2024, a través de la cual usted solicita una opinión a esta Procuraduría, respecto a si la Fiscalía General de Cuentas se encuentra facultada para solicitarle al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF), la designación de personal técnico experto para la emisión de dictámenes periciales dentro de la investigación de afectación patrimonial y si la referida entidad está facultada para atender la solicitud, en los siguientes términos:

“...en fase de investigación de afectación patrimonial esta agencia de investigación, solicitó al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF), mediante Oficio N.º FGC-DS-OCGRCA-718-2023, en grado de colaboración institucional, la designación de un perito informático para la realización de un análisis al sistema de ingresos contenido en los servidores del Ministerio de Ambiente, a fin de determinar los controles y niveles de acceso y trazabilidad de las transacciones, entre otros, y mediante Oficio N.º 823-IMELCF-DG-AL-2023, la referida entidad señaló que el IMELCF es un organismo de investigación que brinda asesoría científica y técnica en los procesos penales que lleva el Ministerio Público; por tanto, su ámbito de atención se circunscribe principalmente a la esfera penal y solo en caso donde las leyes especiales así lo señalan, se prestan los servicios en otras área diferentes a la esfera penal, razón por la cual no fue procedente lo solicitado.

...

En vista, que la Fiscalía General de Cuentas, ejerce en nombre del Estado la acción de cuentas, le corresponde instruir la investigación patrimonial y llevar a cabo la práctica de pruebas y diligencias necesarias para comprobar o esclarecer los hechos contenidos en los reparos, acudimos a usted para que nos exprese su parecer en torno a la situación planteada.

...” (Lo subrayado es nuestro)

Al respecto debemos indicarle primeramente que, luego de una prolija lectura del contenido de su escrito, se observa, que el mismo versa entre otros aspectos, sobre una actuación que fue atendida por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF), con relación a la solicitud que realizara la Fiscalía General de Cuentas en fase de investigación de afectación patrimonial, para la designación por parte del IMELCF, de un perito informático para la realización de un análisis al sistema de ingresos contenido en los servidores del Ministerio de Ambiente; solicitud ésta, a la cual se le dio una respuesta oficial por parte del IMELCF, mediante Oficio No.823-IMELCF-DG-AL-2023, de 7 de noviembre de 2023.

En ese sentido, hacemos de su conocimiento que lo consignado en su escrito, escapa 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”, situación que no se configura en el caso que nos ocupa; toda vez que lo solicitado, guarda relación con el análisis sobre la legalidad y alcance de un acto administrativo materializado, el cual goza de presunción de legalidad, tiene fuerza obligatoria inmediata, y debe ser aplicado 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 del **Oficio N.º 823-IMELCF-DG-AL-2023**, mediante el cual el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF), declaró no procedente la solicitud realizada por la Fiscalía General de Cuentas.

I. Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos.

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

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

“ARTICULO 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 subrayado y resaltado es nuestro)

A su vez el Artículo 97 del Código Judicial dispone que:

“Art. 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:

I. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;

...” (Lo resaltado es nuestro)

Ahora bien, la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, existiendo pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en este sentido.

En este orden de ideas, podemos citar como referencia la Sentencia de dicha sala de 30 de diciembre de 2011, que al respecto señala lo siguiente:

“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)."

Es por todo lo anterior respetada señora Fiscal General de Cuentas, que en el presente caso no le es dable a esta Procuraduría, emitir un criterio jurídico respecto de un acto administrativo (**Oficio N.º 823-IMELCF-DG-AL-2023**) debidamente materializado, el cual goza de presunción de legalidad, tiene fuerza obligatoria inmediata, y debe ser aplicado mientras sus efectos no sean suspendidos y no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mabc
C-006-24

