



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 7 de junio de 2017
C-053-17

Doctor
Humberto Mas Calzadilla
Director General
Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses
E. S. D.

Señor Director:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la administración pública, damos respuesta al Oficio IMELCF-DG-AL-086-2017 de 13 de febrero de 2017, recibido en este Despacho el 21 de marzo de 2017, mediante el cual se consulta si puede un funcionario, abogado de dicha institución, debidamente autorizado mediante poder otorgado por el Director General y Representante Legal de dicha entidad estatal, iniciar o promover un proceso en la Jurisdicción civil en representación e interés del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Sobre la interrogante planteada, esta Procuraduría de la Administración es del criterio que es jurídicamente viable que los abogados que forman parte de la Sección de Asesoría Legal del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, debidamente autorizados mediante poder otorgado por el Director General y Representante Legal de dicha entidad estatal, puedan iniciar o promover procesos en la Jurisdicción civil en representación de la Institución, por así permitirlo la Resolución No. 2 de 5 de septiembre de 2007, "Que adopta el Reglamento del Cuerpo Orgánico de los Médicos Forenses de Panamá y demás funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses", la cual, vale la pena destacar, se encuentra amparada por el principio de presunción de legalidad.

Una vez señalado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a dicha conclusión.

I. Criterio de la Entidad Consultante.

Según se colige de la propia consulta, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses es del criterio que es jurídicamente viable que los abogados de la Institución debidamente autorizados mediante poder otorgado por el Director General y Representante Legal de dicha entidad estatal, puedan iniciar o promover procesos en la Jurisdicción civil en representación e interés del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Dicho criterio se sustenta en dos razonamientos a saber, por una parte, señala el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses que pese a ser una Institución adscrita al Ministerio Público, no existe a su juicio incompatibilidad para que sus funcionarios ejerzan la abogacía en representación de sus intereses, habida cuenta que los abogados de dicha entidad sólo ejercen funciones de asesoría para dicha institución, y no así para el Ministerio Público, como es el caso de los médicos y demás peritos, los cuales efectivamente ejercen la función de asesoría científica, técnica, médico científica y médico-legal al Ministerio Público.

Por otra parte, señalan que los numerales 5 y 7 del artículo 35 (Funciones de la Sección de Asesoría Legal) de la Resolución JD-02 de 2007 “Que adopta el Reglamento del Cuerpo Orgánico de los Médicos Forenses de Panamá y demás funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses”, establece que son funciones de la Sección de Asesoría Legal:

Artículo 35. Funciones de la Sección de Asesoría Legal. Las funciones de la Sección de Asesoría Legal son las siguientes:

...

5. Formular minutas, preparar contratos y gestionar toda clase de trámites jurídicos en aquellos asuntos en los que el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, fuese parte o tuviera interés.

...

7. Ejercer las demás funciones que le sean asignadas por el Director General, que sean compatibles con su naturaleza.

II. Consideración previa .

En primer lugar, debemos indicar que, conforme lo prevé el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, las órdenes y demás actos administrativos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas, tienen fuerza obligatoria inmediata y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no sean declarados 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, consideramos 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 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."

Así mismo, la doctrina administrativa ha reconocido el principio de presunción de legalidad, el cual se define como 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.

Para el autor colombiano Sánchez Torres, 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, que el fundamento de esta presunción se encuentra en la celeridad y seguridad que debe reinar en la actividad administrativa, puesto 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).

Hemos señalado lo anterior, habida cuenta que la Resolución No. 2 de 5 de septiembre de 2007, "Que adopta el Reglamento del Cuerpo Orgánico de los Médicos Forenses de Panamá y demás funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses", proferida por la Junta Directiva de dicha Entidad, es un instrumento que goza de presunción de legalidad, dado que fue dictado con arreglo al orden jurídico, por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones; el cual no ha sufrido declaratoria de ilegalidad o inconstitucionalidad por parte de nuestra Máxima Corporación de Justicia.

III. Fundamento del criterio de la Procuraduría de la Administración.

Tal como lo señala la entidad en el criterio esbozado en la consulta antes aludida, mediante la Resolución No. 2 de 5 de septiembre de 2007, "Que adopta el Reglamento del Cuerpo Orgánico de los Médicos Forenses de Panamá y demás funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses", proferida por la Junta Directiva de dicha Entidad, se les otorgó a la Sección de Asesoría Legal la función de gestionar toda clase de trámites jurídicos en aquellos asuntos en los que el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, fuese parte o tuviera interés. El texto de la normativa es el siguiente:

Artículo 35. Funciones de la Sección de Asesoría Legal. Las funciones de la Sección de Asesoría Legal son las siguientes:

...

5. Formular minutas, preparar contratos y **gestionar toda clase de trámites jurídicos en aquellos asuntos en los que el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, fuese parte o tuviera interés.**

..." (El resaltado y subrayado es nuestro).

De la excerta legal invocada, queda de manifiesto que, dentro de las funciones que corresponden a la Sección de Asesoría Legal del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se encuentra la de gestionar trámites Jurídicos en los que sea parte dicha Institución, dentro de los cuales se incluyen los procesos en la Jurisdicción civil interpuesto a favor de los intereses del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Indicado lo precedente, corresponde a esta Procuraduría determinar si la Junta Directiva del Instituto de Medicina Legal posee competencia legal para otorgar funciones a realizar a las diferentes Secciones que componen la Institución.

Así las cosas, resulta oportuno citar lo normado en el numeral 7 del artículo 5 de la Ley No. 50 de 13 de diciembre de 2006, "Que reorganiza el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses", que a su letra dice:

"Artículo 5. Son funciones de la Junta Directiva:

1...

(...)

7. Ejercer las demás funciones que determine esta Ley y las que sean necesarias para el adecuado cumplimiento de la misión del Instituto."

De la anterior normativa, se advierte que la Junta Directiva posee entre sus funciones todas aquellas que sean necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de la misión del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, por tanto somos de la opinión que cuenta con competencia legal suficiente como para establecer y asignar funciones a las diferentes secciones que integran el Instituto.

En virtud de las consideraciones anteriores, este Despacho considera que es jurídicamente viable que los abogados que forman parte de la Sección de Asesoría Legal del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, debidamente autorizados mediante poder otorgado por el Director General y Representante Legal de dicha entidad estatal, puedan iniciar o promover procesos en la Jurisdicción civil en representación de la Institución, por así permitirlo la Resolución No. 2 de 5 de septiembre de 2007, "Que adopta el Reglamento del Cuerpo Orgánico de los Médicos Forenses de Panamá y demás funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses", la cual, vale la pena destacar, se encuentra amparada por el principio de presunción de legalidad.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/skdf

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 Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*