



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de septiembre de 2017
C-083-17

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 a la Nota No. IMELCF-DG-AL-564-2017, fechada 5 de septiembre de 2017, mediante la cual nos solicita que aclaremos el contenido del criterio brindado por este Despacho en la Nota No. C-067-17, fechada 10 de julio de 2017.

La precitada solicitud de aclaración, tiene por objeto que se absuelva la siguiente interrogante:

¿Se debe pagar, en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, los beneficios de los turnos y/o jornadas extraordinarias, a los médicos forenses especialistas en Medicina Legal, ya que no son de la misma naturaleza que el pago del sobresueldo del 50% de exclusividad y a tiempo completo, además que no son funcionarios de la salud afiliados a CONAGREPROTSA?

Una vez revisada su comunicación, observamos que tal como se desprende del contenido de dicha solicitud de aclaración, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses ya ha venido pagando jornadas extraordinarias a los médicos especialistas en medicina legal, haciendo una homologación del turno pagado a los médicos especialistas en el sector salud, **por tanto, se evidencia que estamos frente a un acto debidamente materializado, que goza de presunción de legalidad, razón por la cual, no nos es dable emitir un criterio de fondo respecto de lo consultado, ya que de realizarlo, este Despacho incurriría en una valoración sobre la legalidad de un acto administrativo, el cual, como hemos señalado, goza de presunción de legalidad¹.**

En todo caso, determinar la validez o invalidez de dicho acto, le corresponde privativamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte

¹Presunción de legalidad inherente al Estado de Derecho, consagrado en el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, de procedimiento administrativo general, el cual señala que todo acto administrativo en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas tiene fuerza obligatoria y deberá aplicarse mientras no sea declarado contrario a la Constitución o a las leyes por la Corte Suprema de Justicia.

Suprema de Justicia, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial.

Adicionalmente, y teniendo en cuenta que de acuerdo a lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, orgánica de la Procuraduría de la Administración, esta entidad está llamada a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto, toda consulta debe producirse antes de que el acto o la medida se adopte, resultando extemporáneo una vez adoptado.

Valga referirnos en este momento a la aplicación del principio de presunción de legalidad, respecto de la cual resulta imperioso 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.”

De igual forma, este Despacho en consulta anterior², al referirse a dicho principio, lo hizo en los siguientes términos:

“... debo señalar que de acuerdo a los declarado por la doctrina y por nuestra propia jurisprudencia contencioso administrativa, los actos administrativos están amparados por la presunción de legitimidad que les es propia, hasta tanto se demuestre no se compruebe y se declare que con ilegales. Es por ello que, una vez emitido el acto, el único tribunal competente para conocer sobre la legalidad o ilegalidad de dichos actos es la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Por último, debo indicar también que no es oportuno que este Despacho opine sobre la validez de actos administrativos ya emitidos, en este caso concreto los tres Acuerdos ya mencionados, porque nos corresponderá intervenir en la defensa del mismo, en caso de que se interponga un recurso de plena jurisdicción, labor que se vería dificultada en caso de adelantar previamente una opinión.

De lo expuesto se concluye, que los Acuerdos celebrados entre el Ministerio de Salud y las asociaciones mencionadas en párrafos precedentes mantienen su validez legal y deben ser observados y acatados por las autoridades de salud, hasta tanto no sean declarados nulos o ilegales por los tribunales competentes.”

²Consulta No. 126 de 5 de julio de 1995.

Así las cosas, la normativa jurídica y el texto jurisprudencial invocado no hace más que confirmar nuestras primeras palabras, en el sentido que, de emitir un pronunciamiento de fondo sobre lo consultado, este Despacho incurriría en una valoración sobre la legalidad de un acto administrativo, el cual se encuentra debidamente materializado y goza 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*

