



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de junio de 2024.
Nota C-113-24

Licenciada
Maritza Roldán y otros
Asociación Nacional de Afectados
por el Dietilenglicol (A.N.A.D.I.G.)
Ciudad.

Ref.: Si la Viceministra de Salud está debidamente facultada para firmar Resoluciones que otorgan el derecho al pago de la pensión vitalicia a las víctimas del dietilenglicol.

Señora Roldán:

Me dirijo a ustedes en ocasión de dar respuesta a su escrito fechado 13 de junio de 2024, mediante el cual solicita a este Despacho, nuestro criterio jurídico respecto de:

"...si la Vice-Ministra de Salud, doctora Iveth Berrío, está debidamente facultada para firmar las Resoluciones que otorgan el derecho al pago de la Pensión Vitalicia de carácter especial, a las víctimas con afectación a la salud por el Dietilenglicol.

Mediante la resolución No. 768 de 14 de agosto de 2020, modificada por la resolución No. 905 del 2 de octubre de 2020, se le delegó a la Vice-Ministra de Salud, Dra. Iveth Berrío, la facultad de firmar las Resoluciones que determinaban si tenían o no, derecho a la pensión vitalicia. Sin embargo, atendiendo una solicitud de certificación de la misma Resolución No. 768 del 14 de agosto de 2020, modificada por la Resolución No. 905 del 2 de octubre de 2020, NO FUE publicada en Gaceta Oficial.

..." (Lo subrayado es nuestro)

Primeramente debemos indicarle que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones **"...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales"**, supuesto de exclusión que se configura en el caso que nos ocupa; toda vez que lo que se solicita guarda relación con un análisis sobre la legalidad y alcance de actos administrativos materializados, los cuales gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria inmediata, y deben ser 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, como es el caso de las **Resoluciones No.768 de 14 de agosto de 2020 y No.905 del 2 de octubre de 2020**, a las que hace referencia.

Aunado a ello, debo indicarle que de conformidad con el numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley No.38 de 2000, corresponde a esta Procuraduría servir de consejera jurídica a los servidores públicos

administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, presupuestos que tampoco se ajustan a lo solicitado.

Es decir, que bajo estas restricciones de ley, no le es dable a este Despacho, en esta ocasión, emitir un pronunciamiento de fondo; no obstante, con fundamento en el derecho constitucional de petición, se brindará una orientación objetiva, respecto al tema objeto de su consulta, aclarando igualmente que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

- 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.” (Lo resaltado es nuestro)*

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 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).”

En este sentido, quien considere se le haya vulnerado un derecho subjetivo y/o, tener un interés legítimo, podrá presentar las acciones y recursos que en derecho correspondan, en vía gubernativa o jurisdiccional.

Dadas las condiciones que anteceden, es evidente que cualquier pronunciamiento que realice este Despacho en los términos solicitados, implicaría hacer un análisis sobre la legalidad de actuaciones administrativas materializadas, situación que iría más allá de los límites que nos impone la Ley y constituiría en un pronunciamiento prejudicial en torno a materias que privativamente debe atender la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en caso de que se interpongan las acciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial, debiendo entonces esta Procuraduría, de acuerdo con el contenido del numeral 2 del artículo 5 de la referida Ley No.38 de 2000, representar en la vía jurisdiccional los intereses nacionales y municipales de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc
C-103-24

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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-4300, 500-8523*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**