



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 29 de julio de 2020
C-083-20

Doctor
José Vicente Pachard Lucio
Director General
Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses
Ciudad.

Ref.: Deberes y prohibiciones de los funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Señor Director General:

Por este medio damos respuesta a su Oficio No. IMELCF-DG-252-2020 de 6 de julio de 2020, mediante la cual consulta a esta Procuraduría de la Administración, lo siguiente:

“¿A los funcionarios públicos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses le son aplicable solo las normas, deberes y condiciones establecidas en la Ley No.1 de 6 de enero de 2009, ley especial para los efectos del procedimiento disciplinario, en caso de una conducta inadecuada o es posible aplicarle otras normas de interés social, que contienen deberes y prohibiciones, emitidas por el Estado de manera general?”.

Apreciamos que la consulta busca nuestro pronunciamiento a fin de determinar si a los funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses le son aplicables las disposiciones contenidas en las Normas de Control Interno Gubernamental de la Contraloría General de la República, específicamente la contenida en el punto 3.4.6, en concordancia con los artículos 24 de la Ley N° 50 de 15 de octubre de 2006, el artículo 60 de la Resolución N°. 2 de 5 de septiembre de 2007, y el artículo 56 de la Ley N° 1 de 6 de enero de 2009.

En relación a lo anterior, la opinión de esta Procuraduría de la Administración es que a los funcionarios públicos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses le son aplicables las normas establecidas en la Ley N° 1 de 6 de enero de 2009, y todas aquellas que contengan funciones, órdenes, deberes y prohibiciones a los servidores públicos, emitidas por el Estado de manera general, siempre que la infracción se encuentre prevista en la norma y el procesado pueda hacer uso del ejercicio efectivo de su defensa.

Sobre el particular, es preciso indicar que la Ley N°50 de 15 de octubre de 2006, “Que reorganiza el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses” establece que este Instituto es una entidad pública adscrita al Ministerio Público, cuya finalidad es brindar asesoría científica y técnica a la administración de justicia en lo concerniente al análisis, a la evaluación, a la investigación y a la descripción científica de los hallazgos y las evidencias médicos legales, y está conformada por una Junta Directiva y Secciones de la Agencia Principal y las Secciones Provinciales (Cfr. artículos 1 y 3).

El artículo 5 de esta excerta legal establece las funciones de la Junta Directiva, entre las cuales se encuentra la de “Establecer y reglamentar *el régimen administrativo y de carrera*, de conformidad con la legislación vigente” (Cfr, numeral 4), y en su artículo 24 encontramos la siguiente disposición:

“Artículo 24. Los regímenes salariales y prestacionales, *de carrera, disciplinario, de inhabilidades e incompatibilidades*, presupuestales y de contratación de servicios del Instituto de Medicina y Ciencias Forenses, *seguirán los lineamientos definidos en el Reglamento del Cuerpo Orgánico de Médicos de Ciencias Forenses de Panamá, y a las demás normas aplicables a los servidores del Ministerio Público.* ...” (Cursivas del Despacho).

Mediante la Resolución N° 2 de 5 de septiembre de 2007, “Que adopta el Reglamento del Cuerpo Orgánico de Médicos Forenses de Panamá”, establece en su artículo 60 el siguiente texto:

“Artículo 60. Se aplicarán a los funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *en lo referente al régimen disciplinario, lo establecido en el presente reglamento y en las demás normas que regulan a los servidores del Ministerio Público*” (Cursivas del Despacho).

La Ley No. 1 de 6 de enero de 2009, “Que Instituye la Carrera del Ministerio Público y deroga y subroga disposiciones del Código Judicial”. establece en su artículo 56 los deberes de los funcionarios del Ministerio Público – y por ende los del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses –, entre los que se encuentran “*Los demás que le impongan la Constitución Política, la ley y los reglamentos*” (Cfr. numeral 10).

Como se puede apreciar, estas tres disposiciones – el artículo 24 de la Ley N° 50 de 2006, el 60 de la Resolución N° 2 de 2007 y el 56 de la Ley N° 1 de 2009 –, establecen que el régimen disciplinario de los funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses se le aplican las demás normas que le imponen la Constitución Política, la ley y los reglamentos, asunto que nos lleva a deslindar el aspecto de la norma penal en blanco o el tipo en blanco.

La norma penal en blanco, o el tipo en blanco, es aquella que solo contiene la sanción, pero para determinar la conducta y el precepto, es necesario recurrir a otra disposición legal o reglamentaria, o como diría el jurista Enrique Cury “el tipo en blanco o ley penal en blanco es caracterizado como una técnica legislativa de reenvío. El tipo en blanco sería aquella que remite el complemento de su precepto a una disposición normativa distinta”¹, y estas normas son admisibles constitucionalmente, y así lo ha reconocido la Corte Constitucional de Colombia cuando, mediante Sentencia C-127 de 1993, expresó que las mismas “se adecuan al principio de tipicidad siempre que el reenvío normativo permita al operador jurídico determinar la conducta reprochable y la sanción que le corresponda”².

¹ Cit por Zapata Flores, Jonathan, (2015) *Los Tipos Sancionatorios en blanco en el proceso disciplinario. Un análisis desde el debido proceso*, Revista de Opinión Jurídica, Universidad de Medellín, p. 186. Recuperado de: <https://doctrina.vlex.com.co/vid/tipos-sancionatorios-blanco-proceso-695769637>

² Ob, cit, p. 187.

En una acción de inconstitucionalidad propuesta en contra del artículo 18 de la Ley N° 9 de 18 de abril de 1984, “Por la cual se regula el ejercicio de la abogacía”, que establece que “constituyen faltas a la ética las infracciones a las normas contenidas en el Código de Ética y Responsabilidad Profesional del Colegio Nacional de Abogados y cualquier disposición vigente sobre la materia”, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá tuvo oportunidad de referirse a los tipos penales en blanco, en esta forma:

“...

La Corte Suprema de Justicia, por su parte se ha encargado en distintas oportunidades de pronunciarse en torno al alcance de los tipos penales en blanco. Así en sentencias de 2 de enero de 1997 y 18 de marzo de 1994 se indicó que las normas penales en blanco, por sí mismas, no son contrarias al principio de legalidad siempre que sea posible determinar dos cosas: la primera, que exista certeza jurídica de la norma legal o reglamentaria a la que remite la norma penal en blanco para complementarla, es decir, el presupuesto o precepto, y; segundo, que la descripción que se haga de la conducta punible en la norma que contempla la disposición penal en blanco, cumpla con los requerimientos de claridad, concreción y precisión.

Debe entenderse en consecuencia, que cumplidos estos presupuestos las normas penales per se no son ilegales ni inconstitucionales, en la medida en que no infringen el principio de reserva legal que consagra el texto del artículo 31 del Texto Constitucional”

En ese sentido, el Decreto No. 214-DGA de 8 de octubre de 1999, dictado por el Contralor General de la República, aprobó las Normas de Control Interno Gubernamental, que en los puntos 3.1.4. y 3.4.6 señalan:

“3.1.4. AMBITO DE APLICACIÓN

Las normas de Control Interno Gubernamental son aplicables a todos los organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado Panameño, como los son los Órganos del Gobierno Central, los Entes Semiautónomos y Autónomos, las Empresas Públicas y Mixtas, los Municipios y las Junta Comunales incluyendo las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), cuando custodien o manejen fondos públicos. Pueden considerarse como estándares mínimamente aceptables, que faciliten a las instituciones una guía para instituir controles internos y proporcionan a los auditores criterios para evaluarlos” (Cursivas del Despacho).

“3.4.6. Acceso, Uso y Custodia de Bienes

Solamente el personal autorizado debe tener acceso a los bienes de la entidad, el que debe asumir responsabilidad por su buen uso, conservación, y custodia, de ser el caso.

Comentario:

a) Acceso, es la facultad que tienen las personas autorizadas para poder utilizar los bienes de una dependencia y/o ingresar a sus instalaciones. El uso es la acción de utilización permanente de un bien, asignado a una persona. Custodia, es la responsabilidad que asume una persona para el cuidado físico de un bien.

b)..."

Cabe mencionar que la Ley N° 32 de 20 de noviembre de 1984, "Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General", señala que la mencionada entidad es el organismo estatal independiente, de carácter técnico, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, además llevará la contabilidad pública nacional y prescribirá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas, y que la acción de dicha entidad fiscalizadora *se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado* (Cfr. artículos 1 y 2).

Para el cumplimiento de esta misión, la Contraloría General de la República, fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y *otros bienes públicos*, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas (Cfr. artículo 11, numeral 2), y el artículo 36 de la citada Ley N° 32 mandata que la Contraloría General *dictará reglamentos que contengan pautas que sirvan de base a la actuación de las personas que manejen fondos o bienes públicos*, sujetándose a lo que establezcan las normas legales pertinentes.

Como se puede apreciar, las Normas de Control Interno Gubernamental dictadas por la Contraloría General de la República, dentro de sus funciones legales, como el ente fiscalizador del Estado, son aplicables para todas las entidades públicas del gobierno central, entidades semiautónomas o *autónomas*, las Empresas Públicas y Mixtas, los Municipios y las Junta Comunales incluyendo las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), y por tanto, aplican a los funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, al tenor de lo que dispone el numeral 10 del artículo 56 de la Ley N° 1 de 2009.

Es preciso mencionar que para poder iniciar un proceso disciplinario en contra de un funcionario del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, es necesario que la conducta por éste realizada esté prevista en la ley o el reglamento, de acuerdo a los principios de tipicidad y legalidad establecidos en el artículo 31 de la Constitución Política que señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 31: Sólo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado”.

Esta norma, que también aplica para el Derecho Administrativo Sancionatorio o Disciplinario, establece que solo se puede procesar a una persona cuando comete un delito o falta previamente previsto en la norma; que solo la ley prescribe el delito o la falta; y que no puede haber delito o falta ni pena o sanción por analogía.

En este orden de ideas, observamos como los artículos 24 de la Ley N°50 de 2006; 60 de la Resolución N°2 de 2007; y el 56 de la Ley N°1 de 2009, reenvían a la ley y a los reglamentos los deberes de los funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, de manera que el fallador cuenta con un margen de individualización y valoración de las faltas, más amplio para imponer la sanción que corresponda, sin violarle el debido proceso al procesado.

Por tanto, con fundamento a todo lo antes expresado, la Procuraduría de la Administración es de opinión que a los funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses se les aplican las disposiciones establecidas en la Ley N°1 de 6 de enero de 2009, y todas aquellas que contengan funciones, órdenes, deberes y prohibiciones a los servidores públicos, emitidas por el Estado de manera general, siempre que la infracción se encuentre prevista en la norma y el procesado pueda hacer uso del ejercicio efectivo de su defensa.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/gac

