



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de julio de 2024
Nota C-137-24

Señor
Moisés De La Cruz Caballero
Ciudad.

Ref.: Objeción con respecto a los actos administrativos proferidos por la Caja de Seguro Social.

Señor De La Cruz:

Hacemos referencia a su escrito con fecha de 8 de julio del año en curso, a través del cual solicita a este Despacho, que se pronuncie respecto a la aplicación de disposiciones de riesgo profesional, por parte de la Caja de Seguro Social, mediante actos administrativos, en los siguientes términos:

“... La Caja de Seguro Social, mediante actos administrativos contenidos en la Resolución N° 370-2023 de 21 de septiembre de 2023 (Comisión de Prestaciones), y la Resolución N° 56,942-2024-J.D. de 23 de abril de 2023 (Junta Directiva), esta última, resuelve: Confirmar la Resolución N° 370-2023 de 21 de septiembre de 2023, por medio de la cual la Comisión de Prestaciones resolvió:

NO CONSIDERAR, accidente de trabajo, el hecho reportado por el empleador MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, ocurrido el 19 de abril de 2023 a las 2:49 pm, al asegurado MOISES ALBERTO DE LA CRUZ CABALLERO, con cédula de identidad personal No.8-225-345, ya que el accidente acontece en momentos en que el asegurado realizaba una actividad particular, no de índole profesional.

...

En consecuencia, presentamos ante su despacho nuestra objeción con respecto a los actos administrativos proferidos por la Caja de Seguro Social...”

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.370-2023 de 21 de septiembre de 2023 y No.56,942-2024-J.D. de 23 de abril de 2023**, emitidas respectivamente, por la Comisión de Prestaciones y la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

Aunado a ello, el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto, presupuestos que tampoco se configuran en el caso que nos ocupa.

Cabe agregar, que **el principio de legalidad de los actos administrativos**, se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, y el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que a la letra enuncian:

"Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas."

*"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al **principio de estricta legalidad**. ..."* (Lo resaltado es del Despacho)

Conforme este principio de derecho público, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita¹.

¹ "... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados". Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que *"el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración."* (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, manifestó lo siguiente:

*"...
Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados"*

Se desprende así, con meridana claridad, que los actos administrativos que en el ejercicio de sus funciones, emitan los servidores públicos deben limitarse a lo permitido por la ley y, en estricto cumplimiento del mandato constitucional; tal comportamiento, revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

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:

1. 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 ello que, quien considere tener un interés legítimo, podrá presentar las acciones y recursos correspondientes, a fin que el posible acto emitido, sea declarado nulo por ser contrario a la Constitución y/o la Ley.

Bajo este escenario, no le es dable a esta Procuraduría de la Administración, emitir un dictamen jurídico en los términos solicitados, teniendo en cuenta que ello implicaría hacer un análisis sobre la legalidad de posibles actuaciones administrativas, 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.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mabc
C-123-24

