

Panamá, 30 de octubre de 2002.

Licenciado

Jorge Sáenz M

Director Municipal de Aseo

Urbano y Domiciliario del

Municipio de Panamá

E. S. D.

Señor Director:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como consejera jurídica de los servidores públicos que soliciten nuestro criterio jurídico, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta elevada a este despacho, relacionada con las funciones de un juez ejecutor, específicamente, el Juez del área oeste de la Caja de Seguro Social.

Se desprende de la lectura de su consulta, que el problema existente se centra en un (1) principio fundamental de Derecho:

- El principio, de presunción de legalidad de los actos.

En este sentido debemos indicar, que las presunciones jurídicas son producto de razonamientos especulativos con los que se asumen conclusiones y soluciones generales para muchas situaciones. Se definen como un razonamiento que admite como verdadero lo que no es más que probable. Es decir, que convierten en derecho meras suposiciones, con base en lo que generalmente ocurre.

La presunción legal (**iuris tantum**), viene a ser aquella que permite presentar prueba en contra de lo que se presume; su fundamento lógico reside en que la dificultad de la prueba podría hacer perder muchas veces un derecho, de tal manera que la obligación de demostrar el hecho que desvirtúa la presunción recae sobre quien lo alega y no sobre quien invoca la norma que lo ampara.

Esto quiere decir, que los actos emitidos por el Juez Ejecutor del área oeste de la Caja de Seguro Social, en un momento dado, se presumen válidos mientras no sean declaradas ilegales.

Por la importancia que reviste el tema, nos permitimos esbozar algunos conceptos doctrinales sobre la Presunción de Legalidad y de la Buena Fe, que amparan los

actos de la Administración Pública. Veamos:

Legitimidad del Acto Administrativo:

Es la calidad de lo que es legítimo, es decir, de lo que es conforme a las leyes, de los que es conforme a la justicia y razón.

El concepto legalidad de un acto es más extenso que el de 'legitimidad', ya que se integra con ésta más al mérito. De aquí que un acto administrativo es legal cuando cumple con las condiciones de legitimidad más la del mérito.

Las condiciones de legitimidad del acto administrativo son competencia, voluntad, objeto y forma en el sentido de que: el acto administrativo dentro de las atribuciones inherentes a su función; tiene que consistir en una acción voluntaria del órgano; debe perseguirse con esta acción un resultado práctico; y por último debe exteriorizarse para que se pueda visualizar su contenido, en una forma determinada (el ordenamiento jurídico señala las formas típicas a través de las que se despliega la actividad administrativa; todo acto administrativo debe ajustarse a su normatividad)... (FERNANDEZ VASQUEZ, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Administrativo, Constitucional, Fiscal. Editorial Astrea, de Alfredo y Ricardo., Depalma., Buenos Aires., Argentina., 1981., Pág. 463 y 464.)

Por su parte el ilustre jurista Gustavo Penagos, en su libro de Derecho Administrativo sostiene sobre el particular, que la Presunción de Legalidad se predica de todos los actos administrativos, así sean expresos, tácitos, verbales o escritos. Se presume que la decisión de la Administración, siempre está de acuerdo con las normas legales.

Los actos que realiza la Administración Pública presentan características diferenciales a los actos, relaciones o actuaciones de Derecho Privado. Ello se desprende de la manera peculiar como actúa la Administración y el fin público que persigue, incluso cuando contrata con particulares.

Es evidente que el funcionario que actúa dentro de la Administración Pública, debe cumplir estrictamente sus obligaciones, con mayor rigurosidad que con los particulares, ya que se trata de intereses públicos. Por otra parte, también es importante señalar aquí, que al igual que en Derecho Privado, las partes están obligadas a cumplir de buena fe las obligaciones que contraten. Los actos administrativos deben ser ejecutados de buena fe, de allí que la Administración deba responder por el incumplimiento de los mismos.

En el caso de su primera interrogante, el Juez Ejecutor del área oeste, debe circunscribirse estrictamente a las disposiciones establecidas en el Título XVI artículos 1612 y siguientes del Código Judicial, sobre los Procesos de Ejecución.

La regla de que los actos administrativos deben ejecutarse de buena fe es un principio general del derecho administrativo. De ahí deriva que las potestades excepcionales que posee la Administración para adecuar la ejecución de sus actos a los intereses públicos, no pueden significar el desconocimiento de sus procedimientos.

Las facultades que pueda tener dicho Juez Ejecutor, son únicamente las establecidas en la ley, y a ellas deberá ceñirse; no obstante, si se advierte su incumplimiento o se presume que sus actuaciones son ilegales o se alejan del marco de la ley, deberán tomarse las acciones correspondientes y demandar su ilegalidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

En lo que respecta a su segunda interrogante y, la potestad del depositario judicial (el Director del IDAAN), para determinar el desconocimiento del cumplimiento de una medida cautelar decretada por una autoridad competente, somos del criterio de que en este caso, debemos ceñirnos a lo que establece el artículo 18 de la Constitución Política, que dice así:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por la 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.**” (El resaltado es nuestro).

El concepto de responsabilidad, implica una situación jurídica originaria de un acto ilícito, ya sea una acción u omisión, que conlleva la obligación de resarcir el daño provocado. En este sentido, no sólo los particulares pueden ser responsables por violación de la Constitución y la Ley, sino además, los servidores públicos a quienes además, se le impide el abuso de sus atribuciones.

Nuestras conclusiones:

1. Esta Procuraduría de la Administración, comparte el criterio legal expresado por usted en su consulta, cuando sostiene que un Juez Ejecutor no puede y, carece de competencia para emitir actos fuera de su jurisdicción; por ello, es que se debió demandar **--si fuera el caso--**, el acto viciado por ilegal.
2. El Juez Ejecutor del área oeste de la Caja de Seguro Social, no tiene competencia para ordenar o solicitar la suspensión de ninguna medida cautelar fuera de su jurisdicción.
3. Todo acto administrativo que emitan los funcionarios públicos en el ejercicio

de sus funciones, si se prueba que es violatorio de la ley, deberá recurrirse ante las instancias correspondientes de la Honorable Corte Suprema de Justicia.

Es oportuna la ocasión para expresarle nuestra consideración y respeto, atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF14/jabs