



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 20 de marzo de 2026
Nota C-041-26

Señor Director General:

Ref.: Consejo Médico Forense.

Nos dirigimos a usted en esta ocasión, a fin de dar respuesta a la Nota N°163-IMELCF-DG-2026, recibida en este Despacho el 4 de marzo del año en curso, a través de la cual realiza consulta con relación a si: “*¿Puede el Director General del IMELCF, de conformidad con lo dispuesto en la normativa que rige el instituto delegar en un médico forense de la entidad la función de integrar y presidir el Consejo Médico Forense, cuando existan motivos que no permitan que él pueda integrar este ente colegiado, como lo son: que él no sea médico, o el Subdirector de Medicina Forense manifieste un impedimento para integrar el Consejo Médico Forense o sea recusado? ¿O en su defecto tendría que designarlo la Junta Directiva del instituto?*”.

Antes de entrar a analizar su consulta, veamos en primer lugar el concepto de delegación de funciones; en ese sentido, el autor colombiano, Pedro Lamprea Rodríguez, al referirse a la “delegación de funciones” ensaya la siguiente definición:

“Por definición, delegar es traspasar competencia de un asunto a un subalterno. Equivale a encargo del jefe en el funcionario inferior, para el cumplimiento de cierta función propia de aquel. Según la doctrina, la delegación es de aplicación restrictiva, porque exige norma expresa o mandato superior de competencia. Según la jurisprudencia nacional, la delegación no es regla general, sino excepción, en el ejercicio de funciones administrativas...”¹”

Magister
ABDIEL ABEL RENTERÍA RAMOS
Director General del Instituto
de Medicina Legal y Ciencias Forenses
Ciudad.

Dicha...

¹Lamprea Rodríguez, P.A., Contratos Estatales, Temis, Bogotá, 2007, Págs. 164-165. Citado por Núñez De León, Carlos Andrés, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Bogotá, 2011.

Dicha definición recoge los aspectos determinantes de esta figura jurídica, entre los que destacan su finalidad y objeto, los elementos constitutivos, requisitos que deben cumplirse, los sujetos titulares y destinatarios.

Por su parte, para el Doctor César Quintero, Catedrático panameño de Derecho Constitucional, al referirse a las reglas de derecho administrativo, comenta que: *"ningún funcionario público puede delegar en otro, o en otra persona, ninguna de sus funciones, ni parte de alguna de éstas, a menos que la ley lo autorice expresamente para ello. Y un sano principio de buena administración aconseja que las leyes sean parcas en esto de autorizar delegaciones administrativas, pues sólo debe hacerse de manera especial."*².

Ahora bien, en el ordenamiento jurídico panameño, la delegación de funciones ha sido regulada por normas jurídicas especiales, de rango legal y reglamentario que rigen la organización y funciones de las instituciones y dependencias del Estado (leyes orgánicas, reglamentos internos y manuales de organización y funciones), mismas que generalmente indican como mínimo, los sujetos titulares y destinatarios, así como las funciones que pueden ser objeto de delegación.

Igualmente, la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ha venido precisando los requisitos que se deben cumplir para que la delegación de funciones sea procedente y los límites a los que están sujetos los funcionarios delegantes al ejercer esta potestad.

En cuanto a lo primero, es decir, sobre los requisitos formales que se deben cumplir para poder aplicar válidamente este mecanismo de transferencia de competencias, dicho alto tribunal de justicia ha señalado en varios de sus pronunciamientos que la delegación de funciones *"(..) debe ser expresa y constar por escrito, ya sea por ley o por acto administrativo, y publicado en la gaceta oficial, por tratarse de una regla de alcance general, donde concretamente se enuncie las facultades de (...)"* (Ver sentencias de 16 de marzo de 2011, 19 de septiembre de 2011 y 23 de enero de 2014). Asimismo, sobre los límites dentro de los cuales puede la autoridad facultada ejercer esta potestad, la jurisprudencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo ha señalado; *"(..) la autoridad facultada por ley para delegar sus funciones cuenta con las siguientes limitaciones: sólo puede delegar atribuciones que posea, no puede delegar en bloque todas las facultades que posee sino sólo una o determinadas funciones y no puede delegar las facultades que posea por delegación."* (Ver sentencia de 20 de diciembre de 2001, citada en sentencia de 4 de abril de 2003).

En este sentido, con relación a las normativas que rigen el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (en adelante, IMELCF), debemos indicar que dicha institución se reorganiza, mediante la Ley No.50 de 13 de diciembre de 2006³, como entidad pública adscrita al

Ministerio...

² Cfr . "Los Decretos con valor de Ley", Quintero, César A., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pág. 170.

³ Publicada en Gaceta Oficial No.25,692 de 15 de diciembre de 2006.

Ministerio Público que brinda asesoría científica y técnica a la administración de justicia en nuestro país. Dicha regulación, a su vez, fue modificada por algunos artículos de la Ley No.69 de 27 de diciembre de 2007⁴, que crea la Dirección de Investigación Judicial en la Policía Nacional, adscribe los Servicios de Criminalística al IMELCF y dicta otras disposiciones, en particular, la referida Ley No.69 modificó mediante su artículo 31, el artículo 8 de la Ley No.50 supracitada, quedando así:

“Artículo 31. El artículo 8 de la Ley 50 de 2006 queda así:

Artículo 8. Para ocupar los siguientes cargos en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses se requiere:

1. Para Director:

...

b) Poseer título universitario en Criminalística o Ciencias Forenses a nivel de maestría o doctorado, o ser médico con especialidad en Medicina Legal o Patología Forense o Psiquiatría Forense reconocida por la Universidad de Panamá.

...”. El resaltado y subrayado son de este Despacho

De la misma manera, se establecen en dicho artículo 31, los requisitos para los cargos de Subdirector de Medicina Forense y para Subdirector de Criminalística, respectivamente.

Por otro lado, concluye el referido artículo 31, citando que *“Le corresponderá a uno de los Subdirectores sustituir al Director en sus ausencias temporales y cumplir con las funciones que este le designe.”*

De conformidad con los elementos aportados en su consulta, entendemos que, según su apreciación, Usted como Director General del IMELCF no podría integrar y presidir este ente colegiado, debido a su formación académica, al no ser médico en cualquiera de las ramas de la medicina requeridas para ser Presidente del Consejo Médico-Forense del IMELCF.

Sobre el particular, debemos reiterar que dentro de los requisitos exigidos para ser Director del IMELCF, de conformidad con el literal b) del artículo 8 de la Ley No.50 antes citada, tal cual fuere modificado por el artículo 31 de la Ley No.69 de 2007, se requiere tener título universitario en Criminalística o Ciencias Forenses a nivel de maestría o doctorado, o ser médico con especialidad en Medicina Legal, o Patología Forense o Psiquiatría Forense reconocida por la Universidad de Panamá. Es decir, la exigencia es que debe tener una maestría o doctorado en Criminalística o Ciencias Forenses; “o” bien, ser médico especialista en la rama de la Medicina Legal o Patología Forense o en Psiquiatría Forense, avalado por la Universidad de Panamá.

Con relación a la composición del Consejo Médico-Forense del IMELCF, el artículo 11 de la referida Ley No.50 de 2006, establece los integrantes de dicho Consejo:

“Artículo 11. El Consejo Médico-Forense estará integrado por: el Director del

Instituto...

⁴ Publicada en Gaceta Oficial No.25,949 de 28 de diciembre de 2007.

Instituto, un médico forense ponente, dos médicos forenses de mayor antigüedad, un médico consultor y el Coordinador de la Sección a la que se refiere el caso que se va a discutir.

Las funciones del Consejo serán:

- 1. Pronunciarse en los casos en los que haya una nueva consulta de la autoridad competente.*
- 2. Dictaminar los casos de supuesta negligencia médica.*
- 3. Realizar las funciones que recomiende el Director de acuerdo con las particularidades del caso.*

De lo anteriormente expuesto y, basados en lo descrito en su consulta, podemos inferir con meridiana claridad que, cualquiera de las dos exigencias descritas en el literal b) del artículo 8 de la Ley No.50 antes referida, tal cual fuere modificado por el artículo 31 de la Ley No.69 de 2007, cumpliría con dicho requisito académico, de acuerdo a la normativa vigente, por lo que no vemos impedimento legal alguno que restrinja al Director General integrar el Consejo Médico-Forense y cumplir con dicha función. Ello, al margen que, en caso de ventilarse algún asunto en el que el Consejo deba deliberar, habiendo intervenido el Director General, éste deba manifestarse impedido, a efectos de que sea reemplazado por el Subdirector General, de conformidad con el párrafo final del artículo 27 de la Resolución No.2 de 5 de septiembre de 2007⁵, que adopta el Reglamento del Cuerpo Orgánico de Médicos Forenses de Panamá y demás funcionarios del IMELCF, dictado por su Junta Directiva.

En otro orden de ideas, hemos revisado las funciones del Director General del IMELCF establecidas en el artículo 23 de la *ut supra* Resolución No.2 de 2007 y tampoco hemos encontrado taxativamente que el Director General del IMELCF pueda delegar en médicos forenses su representación e integración ante el Consejo Médico-Forense.

De hecho, el Subdirector de Medicina Forense es quien integrará el Consejo Médico-Forense en reemplazo del Director General, de acuerdo al artículo 25, numeral 5, de la Resolución No.2 de 2007 previamente citada, así como el artículo tercero de la Resolución No.5 de 22 de abril de 2009⁶, que adopta la estructura organizativa del IMELCF, emitida por su Junta Directiva. Por lo tanto, el Director General no está facultado legalmente para delegar en médicos forenses su representación e integración en el Consejo Médico-Forense.

Basamos nuestro criterio anterior en el principio de legalidad, el cual se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, concordante con el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General.

De acuerdo con este principio de derecho público, todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que se 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 permita⁷. *En ese...*

⁵ Publicada en Gaceta Oficial No.25,898 de 15 de octubre de 2007.

⁶ Publicada en Gaceta Oficial No.26,288 de 25 de mayo de 2009.

⁷ “...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.

En ese sentido, 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 concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración.”* (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12, Ed. Hispania Libros-2009, pág. 111).


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

Finalmente, podemos indicar que la Junta Directiva del IMELCF, es el órgano responsable de fijar las políticas para el funcionamiento, mejoramiento y modernización del IMELCF, así como la supervisión y vigilancia de su administración, deliberar y decidir en lo que le corresponda de acuerdo a la Ley No.50 de 2006, como sus reglamentos que se dicten en desarrollo de la referida Ley. En tal sentido, el artículo 29 de la Ley No.69 de 2007 ya enunciada, modificó el artículo 3 de la Ley No.50 de 2006, hace referencia que el Consejo Médico-Forense, así como otras unidades administrativas y operativas, está bajo la estructura de la Junta Directiva del IMELCF.

Siendo así las cosas, si las normativas del IMELCF no prevén una cadena de suplencias clara para el Consejo Médico-Forense ante una recusación, falta de idoneidad o por impedimentos debidamente aprobados como los que plantea en su consulta, la Junta Directiva de dicha entidad debe intervenir para designar a un presidente *ad hoc* o suplente, garantizando que el ente mantenga su imparcialidad y rigor científico, evitando de esta manera posibles vicios de nulidad en las decisiones del Consejo Médico-Forense.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, manifestándole que la opinión vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdA/jl
C-036-26