

,19 de febrero de 1987.

Doctor
Victor Levi S.
Rector de la Universidad
Tecnológica de Panamá.
E. S. D.

Estimado señor Rector:

Con la premura que me solicitó, doy respuesta a su atenta Comunicación NRRUTP-88-87 fechada el pasado 17, en la que tuvo a bien consultarme si "lo dispuesto en el artículo 121 de la Ley 28 de 1986, y la interpretación que de tal norma hace la Contraloría General, es aplicable a la Universidad Tecnológica de Panamá habida cuenta de la autonomía administrativa de que goza y pese a los controles que sobre su facultad administradora realiza en forma permanente la Contraloría General a través de su agencia en la Institución".

Como es de su conocimiento, la norma legal en referencia es del siguiente tenor:

"Artículo 121: Ninguna persona entrará a ejercer cargo alguno o iniciar labores en oficinas del Sector Público, sin que antes se hubiese emitido el decreto de nombramiento y tomado posesión del cargo. Todo Decreto de Nombramiento de un nuevo servidor público, así como toda acción de personal que implique modificación al estado de un funcionario en ejercicio o variación en su remuneración, requiere la previa verificación y autorización expresa del Ministerio de Planificación y Política Económica y sólo tendrá efectividad fiscal con posterioridad a la fecha de ésta."

En orden a lo dispuesto en la norma reproducida, el señor Contralor General de la República, Ing. Francisco A. Rodríguez P., en Memorandum Nº10-DISIST de 26 de enero del año que transurre, comunicó a los representantes legales de todas las entidades del Gobierno Central y del Sector Descentralizado

de la Administración Pública que la Contraloría General no tramitaría "ningún Decreto de Nombramiento de un servidor público, ni acción de personal que implique modificación al Estado o variación en la remuneración de un funcionario en ejercicio, que no esté debidamente verificada y autorizada por el Ministerio de Planificación y Política Económica".

He examinado la opinión emitida por el Licdo. Víctor Collado S., Asesor Legal de la Universidad que usted dirige, así como los conceptos que usted se sirvió exponer en la comunicación que contestó acerca de la autonomía que a esa casa de estudios confiere el artículo 5 de la Ley 17 de 1984, al igual que el artículo 37 del Estatuto Universitario, que incluye facultad para nombrar y remover el personal con arreglo a la Ley y al citado estatuto. En su opinión, la forma en que la Contraloría interpreta el artículo 121 de la Ley de Presupuesto "anula la autonomía administrativa que nos confiere y garantiza nuestra Ley Orgánica, desde una perspectiva jurídica; y entraba y burocratiza, los aspectos administrativos sobre el manejo de personal administrativo y docente con graves e inmediatos perjuicios para la continuidad de la enseñanza a nivel superior".

En relación con este tema, es oportuno señalar que, debido a las limitaciones señaladas en la Constitución y en la Ley a esta Procuraduría en la esfera de su competencia, debemos limitarnos a enjuiciar el aspecto jurídico del tema, haciendo exclusión de otros aspectos que no corresponden a las atribuciones de este Despacho.

Es evidente que la Ley 17 de 1984 creó a la Universidad Tecnológica de Panamá como una institución autónoma del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía funcional, que incluye facultad necesaria para nombrar y separar su personal.

No obstante, es una realidad jurídica que en nuestro país la autonomía de que gozan los entes estatales descentralizados ha sido restringida, especialmente en aspectos presupuestarios, a partir de la adopción de la Constitución Política de 1972, lo que dió origen a que las leyes posteriores instituyeran medidas que limitan igualmente esa autonomía. Resulta ilustrativo sobre este aspecto lo ocurrido con los Municipios (cuya autonomía está igualmente reconocida en la propia Carta Política), a los cuales el artículo 246 de ésta sólo les permite "contratar empréstitos previa autorización del Organó Ejecutivo"; de igual manera, lo establecido en el Capítulo III del Título IX de dicha Carta Política, según cuyas normas el presupuesto elaborado por el Organó Ejecutivo y luego aprobado por el Organó Legislativo "contendrá la totalidad de

las inversiones, ingresos y egresos del sector público, que incluye a las entidades autónomas y semiautónomas y empresas estatales" (art. 265).

Esto indica que el sistema constitucional varió diametralmente en materia de autonomía de los entes descentralizados respecto del que existía con arreglo a las constituciones anteriores a la de 1972. A ello obede que la Ley 16 de 1973, que creó el Ministerio de Planificación y Política Económica, le confiera a éste mayor ingerencia en todas las etapas de la administración presupuestaria del sector público, incluyendo "la preparación o formulación, la ejecución financiera y física, la contabilidad y el control, evaluación, coordinación y liquidación de los presupuestos y sus programas" (art.2, lit. d). Por su parte, las posteriores leyes de presupuesto, a partir de las reformas constitucionales de 1983, que disponen que el presupuesto se adopte a través de la ley formal, asignan al Ministerio de Planificación y Política Económica una ingerencia destacada en la administración presupuestaria del sector público, que no queda limitada al presupuesto de la Administración Central. En efecto, los artículos 92, 93, 94, 95 y 96 de la Ley 27 de 1986 son un ejemplo de lo que se ha venido indicando. Este último dispone:

"Artículo 96: La presente Ley establece los principios y normas básicas que regirán el proceso de administración presupuestaria de las Instituciones del Gobierno Central y el Sector Descentralizado, sin perjuicio de las atribuciones que, sobre control externo la Constitución y demás disposiciones normativas confieren a la Contraloría General de la República.

También los Municipios y las Juntas Comunales estarán sujetos a las normas de administración presupuestaria establecidas en la presente Ley, en lo que les sea aplicable, al igual que aquellas personas u organismos en los que tenga participación económica el Estado o cualquiera Institución Pública."

Según esta norma legal, las disposiciones contenidas en dicha ley se aplican al proceso de administración presupuestaria tanto de las instituciones del Gobierno Central como a aquellas del sector descentralizado, entre las cuales está incluida la Universidad Tecnológica de Panamá. Por tanto, el artículo 121 de dicha ley también es aplicable a esa Universidad, norma que debe ser cumplida en base a lo establecido

en una norma especial, que es el artículo 96 de la referida ley, que además es posterior a la Ley 17 de 1984.

Estimo de interés acompañar a la presente fotocopia de las notas Nos.16 de 5 de febrero de 1985 y 42 de 9 de abril de 1986, dirigidas a los señores Director de la Caja de Seguro Social y Alcalde Municipal de Bugaba, en las que se analizan temas íntimamente relacionados con el que es ahora objeto de consulta.

En la esperanza de haber satisfecho su solicitud, le reitero mi aprecio y consideración.

Atentamente,

Olmedo Sanjur G.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

Adj.: Lo indicado.

/mder.