



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de febrero de 2020  
C-010-20

Honorable Diputado  
**Juan Diego Vásquez**  
Asamblea Nacional  
Panamá, R.P

**Ref.: Representación de los intereses del Estado por parte de miembros de Juntas Directivas que pertenecen al mismo tiempo al sector privado.**

Honorable Diputado Vásquez:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales como asesores de los servidores de la Administración Pública, nos permitimos dar respuesta a la consulta elevada mediante Nota AN/HD/JDV/Nota N° 021 de 07 de enero de 2020, en los siguientes términos:

*“Conforme a la Ley 3 de 16 de junio de 1987, las personas miembros de las Juntas Directivas de las Instituciones Públicas, son nombrados por el Órgano Ejecutivo y ratificados por la Asamblea Nacional. Nuestra Consulta es: ¿Pueden estas personas representar los intereses del Estado perteneciendo, al mismo tiempo, al sector privado?”*

Esta Procuraduría es del criterio que conforme a la Ley N° 3 de 16 de junio de 1987 y demás disposiciones concordantes, las personas miembros de las Juntas Directivas de las instituciones públicas, ejercen una función pública, toda vez que, como integrantes de estos entes colegiados, la Ley les atribuye funciones o competencias en virtud de las cuales deben desempeñarse como asesores, fiscalizadores y controladores de la gestión administrativa de la respectiva entidad. Sin embargo, no debe perderse de vista que los miembros de las juntas directivas de entidades estatales, que representan diversos sectores económicos o sociales del país, lo hacen en calidad de “delegados” de sus respectivas organizaciones.

1. Mención sobre la disposición jurídica invocada en la consulta.

Como prerrequisito inicial para responder su pregunta, la mencionada “Ley N° 3 de 16 de junio de 1987, por la cual se subroga el artículo 1 de la Ley N° 21 de 10 de octubre de 1984 y se dictan otras disposiciones”, debe ser analizada en su contexto total, es decir, en el de la Ley subrogada en conjunto con la que conlleva su subrogación. La denominación completa de la norma así subrogada es “Ley N° 21 de 10 de octubre de 1984 por la cual se fija el período de las Juntas Directivas, y de los jefes. Directores y Gerentes de las entidades públicas, autónomas, semiautónomas, de las empresas estatales y se dictan otras disposiciones”.

Dicha norma por sí sola, no se expresa sobre la representatividad de los miembros de tales Juntas Directivas con respecto a los intereses del Estado mientras pertenecen al sector privado. La disposición invocada en su interrogante, sólo versa sobre presupuestos muy puntuales relativos al nombramiento, aprobación y/o improbación por parte del Órgano Legislativo.

No obstante, la norma subrogada, establece en su artículo 2 que “*Las entidades públicas expresadas en el artículo anterior, realizarán sus planes, programas y proyectos en forma coordinada y consistente con la política general del Gobierno que adopte el Órgano Ejecutivo en Consejo de Gabinete*” (Subrayado añadido), lo cual deja muy claro que el norte de tales organismos está inequívocamente orientado hacia los intereses públicos<sup>1</sup>.

El mismo artículo dictamina, ya en cuanto al cumplimiento de sus funciones, que éstas instituciones “*se ceñirán*” a “*la Ley que las creó, y no podrán desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los autorizados de conformidad con sus leyes respectivas*”.

De lo anterior se desprende que el accionar, no sólo de las Juntas Directivas, sino de la totalidad de las entidades que éstas regentan, debe adecuarse a la “*política general*” de naturaleza pública, adoptada por el Consejo de Gabinete, además de la prohibición de que aquellas se alejen del principio de estricta legalidad<sup>2</sup>. Esto conduce a que en el ejercicio de sus funciones, ningún miembro de la Junta Directiva de entidades de naturaleza pública pueda desviarse de los intereses públicos, resguardados en tales políticas o lineamientos generales, aun cuando a la vez representen a sus respectivas organizaciones.

La doctrina comparada refuerza la afirmación anterior, toda vez que RODRÍGUEZ R., describe la naturaleza funcional de estas estructuras:

*“...Estos organismos desarrollan funciones relacionadas con la actividad especializada para la cual fueron creados. Estas funciones están detalladas para cada establecimiento en las normas de creación y reorganización, las cuales igualmente, las distribuyen entre las diferentes autoridades, sobre todo entre la junta directiva y el gerente, director o presidente. El ejercicio de las funciones por los establecimientos públicos, como personas jurídicas que son, está limitado por el principio de especialidad, según el cual solo pueden realizar aquellos actos y operaciones para el cual fueron creados”<sup>3</sup>.*

Ninguna Junta Directiva de una Institución Pública, ni sus elementos componentes, se conciben para salvaguardar los intereses particulares, sino el cumplimiento de las finalidades públicas para las cuales fueron creadas las entidades que éstas dirigen, de

---

<sup>1</sup> El artículo 201, numeral 61 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, define al Interés público la “*finalidad del Estado, es el propio interés colectivo, de la sociedad en su conjunto, en contraposición al interés individual*”.

<sup>2</sup> Artículo 18 de la Constitución Política.

<sup>3</sup> RODRÍGUEZ, R., Libardo. Estructura del Poder Público en Colombia. Editorial TEMIS, Quinta Reimpresión de la Decimoquinta Edición. Bogotá, 2018. Página 111.

manera eficiente y eficaz, y con miras a generar valor público para el conglomerado social; ello aun cuando algunos de estos sean representantes sectoriales.

## 2. Naturaleza jurídica de las Juntas Directivas de las instituciones públicas.

No hay que perder de vista que las entidades ya sean autónomas, descentralizadas o empresas estatales, gozan de una suerte de distancia de la Administración Pública Central, pero esto no quiere decir que por ello, dejen de ser parte de la Administración. El numeral 6 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, define este tipo de entidades, en los siguientes términos:

*“6. Administración descentralizada. Conjunto de entidades estatales con personalidad jurídica y autonomía, creadas mediante ley, para asumir funciones administrativas originalmente asignadas a la administración central. Forman parte de la administración descentralizada, las entidades autónomas, semiautónomas y las empresas estatales”* (El subrayado es añadido).

De igual forma, el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, elaborado por la Dirección de Presupuesto de la Nación, del Ministerio de Economía y Finanzas, versión actualizada a 2018, define las instituciones descentralizadas en los siguientes términos:

*“Este sector agrupa las instituciones y organismos que prestan labores o servicios de utilidad pública, ya sea por delegación del Poder Central, de las leyes o de la propia Constitución. En general, puede decirse que las instituciones que componen esta área producen bienes o servicios que no compiten en el mercado; por lo tanto, estarían llenando una necesidad pública que corresponde satisfacer al Estado, si se desea que su oferta pueda llegar a todos los ámbitos de la comunidad.”*

Sin importar su origen, el miembro de una Junta Directiva de una Institución Pública, ejerce funciones públicas dentro de la misma. Siendo así, el individuo dentro de esta condición, queda inmerso en el ámbito del Decreto Ejecutivo N° 246 de 15 de diciembre de 2004, *“Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central”*, éste sienta su ámbito de la siguiente manera:

*“Artículo 1: Las disposiciones de este decreto son de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios o servidores públicos, sin perjuicio de su nivel jerárquico, que presten servicios en las diferentes instituciones del gobierno central, entidades autónomas o semiautónomas, lo mismo que en empresas y sociedades con participación estatal mayoritaria.*

*Artículo 2: Para los efectos del presente decreto, se entiende por Función Pública toda actividad permanente o temporal, remunerada o ad honorem, realizada por una persona natural en nombre o al servicio del Estado en cualquiera de las instituciones a que se refiere el artículo anterior, con independencia de su nivel jerárquico”* (Los subrayados son añadidos).

Así las cosas, quien ejerza funciones públicas dentro de cualquier institución que pertenezca a tal andamiaje, debe respetar los principios éticos aquí consagrados, entre ellos la probidad dentro del servicio, en los siguientes términos:

*“Artículo 3: PROBIDAD. El servidor público debe actuar con rectitud y honradez, **procurando satisfacer el interés general** y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona. Tampoco aceptará prestación o compensación alguna por parte de terceros que le pueda llevar a incurrir en falta a sus deberes y obligaciones”.*<sup>4</sup>

En conclusión, ni la Ley N° 21 de 10 de octubre de 1984 “por la cual se fija el período de las Juntas Directivas, y de los jefes, Directores y Gerentes de las entidades públicas, autónomas, semiautónomas, de las empresas estatales y se dictan otras disposiciones”, como tampoco la “Ley N° 3 de 16 de junio de 1987, por la cual se subroga el artículo 1 de la Ley N° 21 de 10 de octubre de 1984 y se dictan otras disposiciones”, hacen alusión a la composición, proporcionalidad, calidad o naturaleza, ni representatividad de la membresía de las Juntas Directivas de las que tratamos en esta consulta. Lo que queda claro es, que sin perjuicio de los intereses que podría representar un miembro de estos entes, en el contexto de las funciones públicas que ejerce al momento de encontrarse nombrado y ratificado, estos nunca podrán colisionar con los intereses del Estado.

En este contexto, el conflicto de intereses no provendría precisamente de la calidad, o sector del que provenga el miembro de la Junta Directiva de la que se trate, sino de su comportamiento dentro de ésta, el cual debe ser acorde tanto a los cometidos institucionales establecidos por el Órgano Ejecutivo, a las tareas que la ley le asigna y a su deber de ejercer las funciones propias de su cargo con estricto apego a las disposiciones que corresponden.

Es por ello que esta Procuraduría es del criterio que conforme a la Ley N° 3 de 16 de junio de 1987 y demás disposiciones concordantes, las personas miembros de las Juntas Directivas de las instituciones públicas, indistintamente del sector del que provengan, deben salvaguardar el bien común de la sociedad entera, que es en suma, la finalidad superior de toda la actividad estatal; ello aun cuando pertenezcan al mismo tiempo al sector privado, pues se encuentran obligados jurídicamente a cumplir una serie de funciones o atribuciones legales, establecidas por el legislador en la ley orgánica de las entidades que regentan, sin apartarse del ámbito competencial así conferido, con miras a resguardar intereses indiscutiblemente generales o públicos.

Por último me permito agregar a modo de reflexión final, que dada la carencia de una ley marco que regule de manera integral la conformación y funcionamiento de las juntas directivas y patronatos de entidades públicas descentralizadas; la regulación de estas materias ha quedado al arbitrio de sus respectivas leyes orgánicas. Ello ha producido que con el paso de los años y a medida que la administración pública panameña ha ido creciendo y especializándose, se haya producido un cierto descontrol en cuanto a estos aspectos, dada la ausencia de un criterio unificado y el desarrollo desigual de las

---

<sup>4</sup> Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo N.°246 de 14 de diciembre de 2005.

regulaciones especiales, no solo en lo concerniente al pago de dietas, sino también en cuanto a la designación de los miembros de estos cuerpos colegiados y las formalidades requeridas para tales efectos, entre otros temas.

Asimismo, la carencia de una ley que regule la Administración Pública y el ejercicio de la Función Pública, contribuye a que se mantenga esta situación.

De allí que a nuestro juicio, resulte imperioso contar con una ley marco que regule la materia de manera integral, con miras a optimizar los recursos de la Administración Pública, a efectos que esta pueda cumplir con la finalidades para las cuales fue establecido el Estado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/mabc/hjmm