

, 4 de febrero de 1993.

Su Excelencia
Lic. César Pereira Burgos
Ministro de
Desarrollo Agropecuario
E. S. D.

Señor Ministro:

Por medio de su Nota DMN-1076-92 de fecha 24 de noviembre de 1992, tuvo a bien elevar a este Despacho la siguiente consulta:

"Quién debe firmar los Resueltos Administrativos del Ministerio".

En primera instancia, nos referimos a la potestad reglamentaria que existe en nuestro Derecho Positivo. En efecto, la administración, para poder realizar eficazmente una mejor labor, en las múltiples facetas en que se desenvuelva, requiere de un cierto poder, facultad o jurisdicción. De allí que cuando la Administración Pública va a regular, organizar y ejecutar, es imprescindible que ella cuente con la facultad de imponer sus decisiones, expedir los preceptos jurídicos necesarios para la mejor marcha de los servicios y, a la vez, pueda controlar sus actos, con el fin de asegurar su legalidad. Para lograr todo ello, debe tener un conjunto de potestades, a las que se les conoce como potestades administrativas.

García Oviedo, considera que la potestad reglamentaria es; la facultad que tiene la administración pública de dictar reglamentos, o sea, mandamientos generales y abstractos, emana dos del poder Ejecutivo. (García Oviedo, Derecho Administrativo), Madrid, 1943, T. I, pág. 69 (citado por ESCOLA, Héctor Jorge, op. cit. pág. 47).

Así pues, la potestad reglamentaria constituye aquella facultad que tiene el poder Ejecutivo de emitir disposiciones de carácter general y obligatorio. Sus expresiones características son los reglamentos (textos orgánicos y de cierta extensión).

También se pueden mencionar los decretos, órdenes, circulares, ordenanzas e instrucciones.

La potestad reglamentaria es una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, que la tiene por mandato constitucional, es decir, que su ejercicio emana de la propia Carta Magna.

La Constitución Política Panameña, en sus artículos 179, numeral 14, alude a la potestad reglamentaria así:

"Artículo 179: Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

1 ...

14.- Reglamentar las Leyes que lo requirieren para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

..."

- o - o -

Sobre las atribuciones de los Ministros de Estado, el artículo 181 del Texto Constitucional, nos dice:

"Artículo 181: Los actos del Presidente de la República, salvo los que pueda ejercer por sí solo, no tendrán valor si no son refrendados por el Ministro de Estado respectivo, quien se hace responsable de ellos. Las órdenes y disposiciones que un Ministro de Estado expida por instrucciones del Presidente de la República son obligatorias y solo podrán ser invalidadas por éste por ser contrarios a la Constitución o la Ley, sin perjuicio de los recursos a que haya lugar."

- o - o -

Por su parte, el artículo 189 ibidem, nos dice: que los Ministros de Estado, son los Jefes de sus respectivos despachos. Dicha norma constitucional es del siguiente tenor literal:

"Artículo 189: Los Ministros de Estado son los Jefes de sus respectivos ramos y participan con el Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con esta Constitución y la Ley."

- o - o -

En el ámbito legal, tenemos que del Código Administrativo al referirse a las atribuciones de los Secretarios de Estado (hoy Ministros de Estado); y del Subsecretario de Estado (hoy Viceministro de Estado), nos señala que estos funcionarios tienen entre sus atribuciones la de firmar los decretos y órdenes que emanan del Presidente, así como la de presentar proyectos de resolución.

Para mayor ilustración, procedo a transcribir la parte esencial de esas normas del mencionado Código:

a).- Artículo 638:

"Son atribuciones de los Secretarios de Estado, fuera de las que quedan expresadas:

1.- Autorizar con su firma los Decretos y Órdenes del Presidente.

2.- ...

8.- Redactar o hacer redactar a sus subalternos los decretos, reglamentos y resoluciones respectivos, según las instrucciones del Presidente y sus propias luces.

9.- ...".

- o - o -

b).- Artículo 640:

"En cada Secretaría habrá un subalterno cuyos deberes son los siguientes:

1.-...

5.- Señalar términos a los jefes de sección o departamento para estudiar los asuntos y presentar proyectos de resolución.

9.- ...".

- o - o -

c).- Artículo 642:

"Son deberes de los Jefes de Sección o Departamentos:

1.- Presentar al Secretario informes y proyectos de resolución sobre todos los asuntos que se le pasen para su despacho.

...".

- o - o -

Es de importancia resaltar, que en el Derecho Positivo no existe una regulación jurídica sobre la figura del Resuelto Administrativo, de allí pues, que su desarrollo ha sido producto de las prácticas administrativas.

Luego de estas breves consideraciones, procedo a absolver su interesante consulta en los siguientes términos. El Departamento de Asesoría Legal del Ministerio a su cargo al emitir su opinión al respecto, y haciendo alusión a lo señalado en el artículo 4 de la Ley 12 de 25 de enero de 1975, manifiesta:

"Artículo 4: El Ministro es el Jefe superior del ramo y la más alta autoridad en cargada de la política, planes, programas y normas de la acción sectorial del Gobierno en la materia, siendo responsable ante el Presidente de la República por el cumplimiento de sus atribuciones."

- o - o -

La norma reproducida, nos señala que el Ministro de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) es el Jefe Superior del ramo y que es responsable ante el Presidente de la República, por el cumplimiento de sus atribuciones.

Sobre la delegación de funciones, la Ley en comento, en sus artículos 6 y 8 nos dice:

"Artículo 6: El Viceministro colaborará directamente con el Ministro en el ejercicio de sus funciones y asumirá las atribuciones que este le encomiende o delegue".

- o - o -

"Artículo 8: Las funciones o atribuciones del Ministro podrán ser delegadas por éste en el Viceministro, el Secretario General, Directores Generales y Regionales y Jefes de Departamentos, excepto en los siguientes casos:

a) Los asuntos que sean objeto de Decretos Ejecutivos.

b) Aquellos que deben someterse al acuerdo o conocimiento del Presidente y Vicepresidente de la República, Consejo General de Estado.

c) Cuando así lo dispone la Ley o los Reglamentos del Ministerio."

- o - o -

De las normas transcritas, se colige que el Ministro del M.I.D.A., puede delegar algunas de sus funciones, en los siguientes funcionarios:

- a) El Viceministro,
- b) El Secretario General.
- c) Los Directores Generales y Regionales,
- d) Los Jefes de Departamentos.

En cuanto a los Resueltos Administrativos, tenemos que los mismos constituyen un típico acto administrativo, a través del cual se pronuncian los Ministros de Estado, sobre determinados aspectos relacionados con los Ministerios a su cargo.

En nuestro ordenamiento jurídico, no existe una disposición que en forma genérica nos indique la autoridad facultada para firmar los Resueltos Administrativos. Por otra parte, he revisado la Ley Orgánica y el Reglamento Interno del M.I.D.A., y ninguno de dichos instrumentos jurídicos existe disposición sobre el particular.

Ahora bien, ante este vacío jurídico y con fundamento en lo señalado en el artículo 13 del Código Civil, debemos recurrir a lo expresado en el artículo 14 de la Ley 47 de 1946, Ley Orgánica de Educación, que dispone lo siguiente:

"Las formas de expresión del Organismo Ejecutivo y del Ministerio de Educación son las siguientes:

Decretos y Resoluciones, que llevarán las firmas del Señor Presidente de la República y del Ministro de Educación (léase Ministro de Desarrollo Agropecuario) y Resueltos que llevarán las firmas del Ministro de Educación (léase Ministro de Desarrollo Agropecuario) y del Secretario del Ministro (léase Viceministro)".

- o - o -

Pues bien, no cabe duda que los Resueltos Administrativos deben ser firmados por usted como Ministro del M.I.D.A. y en su ausencia, los debe firmar el Viceministro.

Los Resueltos son una especie de Decreto o Reglamento por medio de los cuales se dispone la implementación de la Ley, para los efectos de la ejecución de la misma. La potestad reglamentaria se produce así mediante Resueltos que hacen más funcional la administración y que se expiden observando lo dispuesto en la Ley a la que acceden. Si como es de entender, el Ministro ejerce en su calidad de Jefe Superior del ramo esa potestad, el Resuelto debe llevar su firma y la del Secretario del Ministerio en donde exista y en defecto de éste, del Viceministro respectivo, tal como lo dispone el numeral 8 del artículo 640 del Código Administrativo.

En conclusión, reitero mi criterio expresado líneas arriba atinente a que usted es el servidor público que debe firmar los Resueltos Administrativos, junto con el Secretario del Ministerio, y en su defecto, el Viceministro.

Con la esperanza de haber satisfecho su solicitud,

Atentamente,

LICDO. DONATILO BALLESTEROS S.
Procurador de la Administración.