



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de mayo de 2021
C-069-21

Magíster
Ricardo Carrillo Pulido
Ciudad.

Ref.: Independencia de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, toma de posesión, juramentación y copia de resolución.

Magíster Carrillo:

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N°38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones” damos formal respuesta a sus consultas formuladas mediante las notas COICI-JTIA-003/2021 y COICI-JTIA-004/2021 ambas calendadas de 22 de abril de 2021, y recibidas en esta Procuraduría en misma fecha, las cuales guardan relación entre sí, por lo cual se procederá a responderlas juntas.

Las interrogantes que se formulan en sendas notas son las siguientes:

- Nota COICI-JTIA-003/2021:

“a) ¿Debo recibir por parte de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, copia de la Resolución que me acredita como miembro de ésta, sin la publicación en Gaceta Oficial?, de ser positiva; ¿Cuándo?

b) ¿Debo recibir por parte de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, copia de la Toma de Posesión como miembro de ésta?, de ser positiva; ¿Cuándo?, y

c) ¿Debo ser juramentado por parte de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, como servidor público?; ¿Cuándo?”

- Nota COICI-JTIA-004/2021:

“a) ¿El Ministerio de Obras Públicas puede disponer informalmente de su personal para que atienda las necesidades de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, sin la respectiva designación de funciones?

b) ¿Deben los expedientes de casos y denuncias salir de las instalaciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura?”

De la atenta lectura del contenido de sus escritos, hemos podido colegir que las interrogantes surgen a propósito de las funciones inherentes a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, por lo que es recomendable elevarlas a la propia Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura y al Ministerio de Obras Públicas, máxime que en el escrito de consulta usted indica que se encuentra bajo el cargo “Ad-honorem” por resultar electo

como representante del Colegio de Ingenieros Civiles (COICI) de la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos (SPIA) ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA) misma que se encuentra adscrita al Ministerio de Obras Públicas (MOP), de lo contrario entraría esta Procuraduría a valorar la legalidad de las decisiones llevadas a cabo por la precitada entidad, así como a decidir la temporalidad en que deben ocurrir las mismas, valoraciones estas que, en atención al contenido del artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, escapan del ámbito de nuestra competencia, toda vez que la misma se circunscribe al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general las **competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.**

Sin embargo, debemos aclarar que el numeral 6 del artículo 3 de la Ley 38 de 2000, establece como una de las misiones de esta Procuraduría, el brindar orientación y capacitación legal administrativa a los servidores públicos y al ciudadano en la modalidad de educación informal; de manera que, en base a lo anterior, procedemos a brindarle orientación, no sin antes aclarar que ello no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado.

A través de la Resolución JTIA-734 de 22 de noviembre de 2006, se fijaron directrices en cuanto a los miembros de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, concerniente a sus atribuciones, conformación, reuniones, agenda de las reuniones, actas de las reuniones, y funciones del Coordinador y del Secretario de los Comités Consultivos Permanentes, mas nada se dispuso respecto a la toma de posesión, juramentación o la copia de resolución que acredita la membresía a la misma.

Por otra parte, la Resolución N° 17 de 30 de noviembre de 1998, aprobó el “Manual De Procedimientos Técnicos De Acciones De Recursos Humanos” emitido por la Dirección General De Carrera Administrativa¹, **contenido de procedimientos técnicos de obligatorio cumplimiento por parte de todas las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos**, en su aparte denominado “*Del nombramiento de los servidores públicos en general*” ha dispuesto lo siguiente:

“Antes de iniciar labores, la persona nombrada deberá tomar posesión del cargo, a través de la firma del acta de toma de posesión respectiva, la que formalizará su nombramiento en una institución del Estado.

El servidor público nombrado deberá recibir copia de su Acta de Toma de Posesión al momento de tomar posesión o a más tardar dentro de la primera semana que inicia labores.”

¹ Gaceta Oficial 24197 de 11 de diciembre de 2000

Lo dispuesto anteriormente se mantiene en la Resolución N° 596 de 18 de noviembre de 2008 “Por la cual se actualizan Procedimientos Técnicos para el trámite de acciones de recursos humanos”, en su aparte de convocatoria pública, primer ingreso se establece que debe dársele una copia al servidor público nombrado.

En ese sentido, corresponde a las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos (OIRH), cumplir y hacer cumplir en sus respectivas instituciones, las disposiciones contenidas en los referidos procedimientos técnicos.

Es menester, igualmente, referirnos a los principios fundamentales de Derecho² recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, los cuales constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público solo puede hacer lo que la ley le permita.

Por su parte, los artículos 771 y 772 del Código Administrativo establecen lo siguiente:

“Artículo 771. Ningún funcionario entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de sostener y defender la Constitución y de cumplir los deberes que le incumban. Esto se llama posesión del empleo o bien, tomar posesión de él...”

“Artículo 772. Acto de toma de posesión. El acto de entrar a servir un destino público la persona nombrada para servirlo, consiste en el hecho de tomar posesión.”

Se desprende con meridiana claridad de las normas transcritas, la existencia de una prohibición para que un funcionario pueda ejercer un cargo público, sin que haya tomado posesión de él. En ese sentido, toda persona que ejerza un cargo público o pretenda realizar el cumplimiento de una función pública así sea en virtud de un encargo, debe estar precedido de un nombramiento y una toma de posesión.

Luego de orientarle sobre los procedimientos técnicos de obligatorio cumplimiento por parte de todas las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos, es menester citar el reciente antecedente a propósito del cargo ad honorem ante la JTIA, que fue recientemente contestada por esta Procuraduría a través de la nota C-023-21, a saber:

² Del principio de legalidad dentro de nuestro ordenamiento positivo:

A. Marco Constitucional:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por 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.”

B. Marco legal, artículo 34 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000:

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ...” (Lo subrayado es nuestro)

“... a nivel constitucional, el artículo 299 señala lo que se entiende como “servidor público”, estipulando que son: “...las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado”.

De la lectura del artículo 299 constitucional, podemos inferir que para ser considerado servidor público, se requiere como requisito sine qua non, el estar debidamente nombrado en alguno de los tres Órganos del Estado, los municipios, entidades autónomas o semiautónomas, y de manera general, las que reciban remuneración del Estado.

Siguiendo con el análisis de su consulta, nos ha manifestado que sus funciones de resultar electo como representante del Colegio de Ingenieros Civiles (COICI), de la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos (SPIA), ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA), serían de carácter AD-HONOREM, lo que significa que no percibiría remuneración económica, por lo que de acuerdo al ya citado artículo 299, no podría ser considerado servidor público, aquella persona que no reciba remuneración del Estado. Ahora bien, en lo que se refiere a lo entendido por funciones públicas, los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo No.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”, al referirse a su ámbito de aplicación, dichos artículos establecen lo siguiente:

“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 las 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”. (El resaltado es de la Procuraduría)”

Las excertas legales antes citadas, establecen lo que se entiende por funciones públicas, señalando que es toda actividad remunerada o ad-honorem que realice una persona natural dentro de las instituciones del Estado, por lo que la misma puede ser realizada aun sin percibir remuneración económica, lo que no debe ser confundido con la **condición de servidor público**, la cual como requisito para obtener dicha condición, requiere el haber sido debidamente nombrado en el Estado, mas no así necesariamente percibir remuneración económica.

Respecto a la interrogante sobre si deben los expedientes de casos y denuncias salir de las instalaciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, debemos orientarle en base a las disposiciones generales sobre gestión y actuación establecidas en el capítulo II de las Reglas Generales de Procedimiento, contenidas en el Libro Segundo de Procedimiento Civil del Código Judicial, mismo que en su artículo 484³, dispone lo siguiente:

“Artículo 484. Los expedientes y demás piezas procesales sólo podrán salir del despacho en los casos en que la ley lo autorice expresamente. Las partes no podrán retirar del despacho los expedientes ni ninguno de los documentos originales, escritos o pruebas.
...”

El anterior articulado no solo establece en qué casos podrán, efectivamente, salir del Despacho los expedientes y demás piezas procesales, sino que también aclara que será el secretario el responsable disciplinaria, civil y criminalmente, según corresponda, de cualquier pérdida que sobrevenga por su culpa.

Esperamos, de esta manera, haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente, que la orientación vertida por este Despacho no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/cr

Exp. C-062/C-063-21

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.
*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*
** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

³ Gaceta Oficial 24384 de 10 de septiembre de 2001