



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 12 de diciembre de 2018
C-093-18

Su Excelencia
Eduardo Enrique Carles Pérez
Ministro de Desarrollo Agropecuario
Ciudad.

Señor Ministro:

Ref: Competencia del Ministro de Desarrollo Agropecuario, para conocer y tramitar una Queja Administrativa, interpuesta en contra del Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario (ISA).

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales como Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta jurídica que tuvo a bien elevar a este Despacho, en los siguientes términos:

“Por medio de la presente, tengo a bien solicitar su apoyo para aclarar algunas dudas con respecto a una Queja Administrativa presentada ante este Despacho, por el Licenciado Andrés Pérez Fariña, apoderado legal del Productor Xi Kun Feng, en contra del Licenciado Irving Santos Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario (ISA), referente al pago por indemnización que se le adeudan de varios contratos de seguros desde el año 2015, para la protección y aseguramiento de sus activos de arroz.”

Respecto al tema objeto de su consulta, esta Procuraduría es del criterio que ni los Auditores internos ni la Oficina de Asesoría Legal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario son competentes para iniciar una investigación en contra del Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario.

Nuestro dictamen jurídico lo desarrollamos sobre la base de la normativa legal vigente y, aplicable cronológicamente, más un análisis hermenéutico de las competencias que pueda o no tener, el señor Ministro de Desarrollo Agropecuario, respecto a la queja administrativa interpuesta en contra del Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario (ISA), así como también las atribuciones que tiene el Comité Ejecutivo del Instituto de Seguro Agropecuario¹.

- I. **Ley N° 34 de 29 de abril de 1996, por la cual se crean el Seguro Agropecuario y el Instituto de Seguro Agropecuario.**

¹ Cfr. artículo 6 de La Ley N° 34 de 29 de abril de 1996, por la cual se crean el Seguro Agropecuario y el Instituto de Seguro Agropecuario”.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 2, en concordancia con el artículo 5 de la Ley N° 34 de 29 de abril de 1996, “Por la cual se crean el Seguro Agropecuario y el Instituto de Seguro Agropecuario”, como fuera publicada en Gaceta Oficial N° 23,029 de 6 de mayo de 1996, este Instituto se crea como una entidad autónoma en su régimen administrativo, pero con sujeción a las políticas del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y cuyo manejo, dirección y administración estarán a cargo del Comité Ejecutivo y del Gerente General de dicha institución. Veamos:

“**Artículo 2.** El seguro agropecuario que ofrezca el sector público será administrado por el **Instituto de Seguro Agropecuario**, que se crea como entidad autónoma en su régimen administrativo, con personería jurídica y patrimonio propio, sujeto a las políticas del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, y a la orientación técnica en materia de seguros, a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros del Ministerio de Comercio e Industrias, así como a la fiscalización de la Contraloría General de la República” (El resaltado y subrayado es del Despacho).

“**Artículo 5.** El manejo, la dirección y administración del Instituto de Seguro Agropecuario, estarán a cargo del Comité Ejecutivo y del Gerente General. El Comité Ejecutivo se reunirá una vez al mes en sesión ordinaria, y por convocatoria de su presidente, en sesión extraordinaria.” (El resaltado y subrayado es del Despacho).

De lo anterior se colige, que la Ley es clara al establecer la autonomía administrativa del Instituto de Seguro Agropecuario (ISA), consagrándole personería jurídica y patrimonio propio, pero taxativamente supeditando dicha entidad a las políticas del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, así como también la ciñe a la orientación técnica en materia de seguros a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, así como establece que el manejo, dirección y administración estarán a cargo tanto del Comité Ejecutivo como del Gerente general del Instituto.

Ahora bien, la citada ley establece que el manejo, la dirección y administración del Instituto de Seguro Agropecuario, estarán a cargo del Comité Ejecutivo y del Gerente General.

Por otra parte, dentro del Capítulo III del mismo cuerpo legal, se establece como está integrado dicho Comité Ejecutivo; siendo el Ministro o Viceministro de Desarrollo Agropecuario quien lo presida. Veamos:

“**Artículo 6.** El Comité Ejecutivo estará integrado por:

1. **El Ministro de Desarrollo Agropecuario o, en su defecto, el Viceministro, quien los presidirá;**
2. El gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario, quien actuará como secretario, con derecho a voz;
3. El Ministerio de Comercio e Industrias, a través de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros;

4. Un representante de la banca que tenga relación con la actividad agropecuaria, escogido por el Órgano Ejecutivo de una terna, para un período de tres años;
5. Dos representantes de los productores organizados, escogidos por el Órgano Ejecutivo de una terna, para un período de tres años.” (El resaltado es nuestro)

Igualmente el artículo 7, fija entre otras atribuciones que tiene el Comité Ejecutivo, la de establecer normas generales y específicas para la aplicación efectiva del seguro, incluyendo como uno de ellos, los procedimientos de ajuste y pago de indemnizaciones. Veamos:

“**Artículo 7.** El Comité Ejecutivo tendrá las siguientes funciones:

1. Aprobar, con base en la política agropecuaria que para el sector establezca el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el reglamento de operación y el manual de aseguramiento del Instituto, en los que establecerán las normas generales y específicas para la aplicación efectiva del seguro, incluyendo, por lo menos los siguientes aspectos:
 - a. Los rubros y riegos asegurables por ciclo productivo anual;
 - b. Los procedimientos para establecer las coberturas;
 - c. Las tarifas para cada rubro, en cada zona y para cada riesgo;
 - d. Las coberturas para cada rubro, en cada zona y para cada riesgo;
 - e. Los derechos y obligaciones tanto del Instituto como de los asegurados;
 - f. Las reglas de operación, incluidos los reaseguros y las bases técnicas generales de los contratos;
 - g. Los procedimientos de ajustes y pago de indemnizaciones;
 - h. Las sanciones por falta de cumplimiento de las obligaciones;
 - i. Las comisiones de los corredores de seguro del Instituto;
2. Estudiar y aprobar el balance mensual y anual que indique la situación financiera del Instituto y el resultado de sus operaciones;
3. Aprobar gastos mayores de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00);
4. Aprobar las inversiones e indemnizaciones mayores de cien mil balboas (B/.100,000);
5. Aprobar el presupuesto correspondiente a cada ejercicio fiscal;
6. Dictar su reglamento interno; y Ejecutar las demás atribuciones que le confiere esta Ley y sus reglamentos.

II. Decreto Ejecutivo N° 46 de 18 de mayo de 1998, por el cual se reglamenta la Ley N° 34 de 29 de abril de 1996, que crea el Seguro Agropecuario y el Instituto de Seguro Agropecuario.

El referido Decreto reglamentario, señala que la ley que crea el Instituto de Seguro Agropecuario tiene como finalidad primordial, ofrecer una adecuada protección a las inversiones de personas naturales o jurídicas, dedicadas a las actividades agropecuarias, que podrán verse afectadas por pérdidas fortuitas no controladas y, en función a ello se hace necesario establecer la normativa que regulará las operaciones del mismo, a fin de dotar a éste, de los mecanismos que garantizarán su correcto y eficaz funcionamiento.

III. Decreto N° 214 DGA de 8 de octubre de 1999, por el cual se emiten normas de control interno gubernamental para la República de Panamá.

Lo primero que debemos señalar tal y como lo expresa el propio documento (*las normas*), que la Contraloría General de la República, acordó la emisión de las Normas de Control Interno Gubernamental para la República de Panamá, considerando sus componentes como factores esenciales para garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales y proporcionar criterios unificados para el control y evaluación de la gestión pública.

Las Normas de Control Interno Gubernamental comprenden los requerimientos básicos aceptables para una estructura de control interno operativa, **de obligatorio cumplimiento en el sector gubernamental.** Estas normas son aplicables a cualquier tipo de gestión, operación o función administrativa. La aplicación de estas normas de control interno será materia de evaluación por parte de los órganos de control interno y por la Contraloría General de la República.

Como bien es sabido, la unidad de auditoría interna es parte integrante de la estructura de control interno, encargada de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los controles internos²

En ese mismo instrumento se establecen las funciones de las Unidades de Auditoría Interna, en los siguientes términos:

Las unidades de auditoría interna deben realizar sus funciones de conformidad con las disposiciones legales aplicables a las Instituciones Públicas, las Normas de Auditoría Gubernamental para la República de Panamá, prescritas por la Contraloría General de la República y otros instrumentos de reglamentación.

Las funciones del Auditor Interno incluyen las siguientes:

- a) Planificar, dirigir y organizar la verificación y evaluación de la estructura de control interno.
- b) Verificar que la estructura de control interno esté formalmente y que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos **y en particular de aquellos que tengan responsabilidad de mando.**
- c) Verificar que los controles definidos para los procesos y actividades de la organización, se cumplan por los responsables de su ejecución y en especial que las áreas o empleados encargados de la aplicación del régimen disciplinario ejerzan adecuadamente esta función.
- d) Velar por el cumplimiento de las leyes, normas políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la institución y recomendar los ajustes mecánicos.
- e) Servir de apoyo a la alta dirección, identificando y promoviendo el mejoramiento de los puntos débiles de la estructura de control interno, de tal manera que produzca información confiable y oportuna.

² Definición de unidad de control interno, Decreto N° 214 DGA que dicta la Normas de Control Interno Gubernamental para la República de Panamá.

- f) **Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la entidad y recomendar los correctivos necesarios.**
- g) Fomentar en toda la organización la formación de una cultura de control que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional.
- h) Mantener permanentemente informado al titular de la Institución acerca de los resultados de la evaluación de la estructura de control interno dando cuenta de las debilidades detectadas y de las sugerencias para su fortalecimiento.
- i) Verificar que se implanten las recomendaciones presentadas por la Contraloría General de la República y por las propias unidades de auditoría interna.
- j) Los demás que le asigne el Jefe de la Entidad de acuerdo con el carácter de sus funciones.

IV. **Decreto Ejecutivo N° 91 de 7 de julio de 2014.**

A través del presente Decreto, el Presidente de la República junto con la firma del Ministro de Desarrollo Agropecuario, procedió al nombramiento del Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario.

Sobre lo base del párrafo anterior, se desprende con meridiana claridad que es el Presidente de la República, el Superior jerárquico del Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario; en consecuencia es la autoridad nominadora.

V. **Resolución N°.C.E.-N° 009-15 de 29 de julio de 2015, por medio de la cual se establece la nueva estructura organizacional y funciones adoptada por el Instituto de Seguro Agropecuario (I.S.A.)**

Dicha Resolución, establece que el ISA, desarrollará sus actividades administrativas y técnicas bajo el marco de la legalidad.

De igual forma, en dicho instrumento reglamentario se establece que el Comité Ejecutivo estará integrado por dos (2) Ministros de Estado, el Gerente General del I.S.A., un (1) representante de la Banca y dos (2) representantes de los productores organizados. Dicho Comité, dentro de la distribución organizacional se encuentra en el primer rango de la estructura: “Nivel Político Directivo” y, establece lo siguiente:

“ 1. **Nivel Político Directivo**

1.1. **Comité Ejecutivo:**

De igual forma, en dicho instrumento reglamentario se establece que el Comité Ejecutivo estará integrado por dos (2) Ministros de Estado, el Gerente General del I.S.A., un (1) representante de la Banca y dos (2) representantes de los productores organizados y tendrán entre sus funciones;

.....

- i) **Las sanciones por falta de cumplimiento de las obligaciones.**
.....” (El resaltado es nuestro)

En el cuarto nivel fiscalizador, se encuentra la **Oficina de Auditoría Interna**, la cual tiene entre sus funciones la siguiente:

“ **4. Nivel Fiscalizador**

4.1. Oficina de Auditoría Interna:
.....

d) Velar por el cumplimiento de las leyes, normas políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la Institución y recomendar los ajustes necesarios.
.....

f) Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la entidad y remendar los correctivos necesarios.
.....

h) Verificar que se implanten las recomendaciones presentadas por la Contraloría General de la República y por la propia Oficina de Auditoría Interna.”

VI. Manual de Organización y Funciones del Instituto de Seguro Agropecuario, de 16 de julio de 2015.

Este “Manual de Organización y Funciones del Instituto de Seguro Agropecuario”, presentó en su momento, una propuesta de estructura organizativa y funcional de las diferentes unidades administrativas del I.S.A., enmarcada dentro de la Ley N° 34 de 29 de abril de 1996, por la cual se crearon el Seguro Agropecuario y el Instituto de Seguro Agropecuario.

Como hemos señalado en párrafos anteriores, el artículo 2 de la citada Ley, señala que el Instituto de Seguro Agropecuario, es una entidad autónoma rectora del Estado en materia de seguro agropecuario, para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la política nacional sobre la materia.

También debemos destacar, por su importancia y que sirvieron de sustento legal para la elaboración del presente Manual, el Decreto N° 214 DGA de 8 de octubre de 1999, por el cual se emiten normas de control interno gubernamental para la República de Panamá (Gaceta Oficial N° 23,946 de 14 de diciembre de 1999); y la Resolución C.E. N° 005-2010 de 20 de abril de 2010, por medio del cual se aprueba el Manual de Funciones y Organigrama (Gaceta Oficial N° 27567 de 20 de abril de 2010), las cuales abordaremos a continuación.

- **Dentro del Manual de Organización y Funciones**

Oficina de Auditoría Interna:

Objetivo: Promover la correcta y transparente gestión de los recursos y bienes con base a la norma establecida y ejecución de acciones y actividades de control para el cumplimiento de los objetivos Institucionales.

Funciones:

1. Planificar, dirigir y organizar la verificación y evaluación de la estructura de control interno.
2. Verificar que la estructura de control interno esté formalmente y que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos y en particular de aquellos que tengan responsabilidad de mando.
3. Verificar que los controles definidos para los procesos y actividades de la organización, se cumplan por los responsables de su ejecución y en especial que las áreas o empleados encargados de la aplicación del régimen disciplinario ejerzan adecuadamente esta función.
4. Velar por el cumplimiento de las leyes, normas políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la Institución y recomendar los ajustes necesarios.
5. Servir de apoyo a la alta dirección, identificando y promoviendo el mejoramiento de los puntos débiles de la estructura de control interno, de tal manera que produzca información confiable y oportuna.
6. Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la entidad y recomendar los correctivos necesarios.
7. Mantener permanentemente informado al Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario acerca de los resultados de la evaluación de la estructura de control interno dando cuenta de las debilidades detectadas y de las sugerencias para su fortalecimiento.
8. Verificar que se implanten las recomendaciones presentadas por la Contraloría General de la República y por la propia Oficina de Auditoría Interna.

De todo lo anteriormente expuesto podemos concluir lo siguiente:

1. El Instituto de Seguro Agropecuario, es una entidad autónoma en su régimen administrativo, con personería jurídica y sujeto a las políticas del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario; cuyo manejo, dirección y administración estarán a cargo del Comité Ejecutivo y del Gerente General.

2. El Ministro de Desarrollo Agropecuario (o en su defecto el Viceministro) es la máxima autoridad que preside el Comité Ejecutivo del ISA;
3. Entre las funciones y/o competencias que ostenta el Comité de Desarrollo Agropecuario está:
 - 3.1. La de conocer de los procedimientos de ajustes y pago de indemnizaciones³
4. Esta Procuraduría es del criterio que, los Auditores internos ni la Oficina de Asesoría Legal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, son las instancias competentes para conocer respecto de la Queja Administrativa interpuesta en contra del Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario (ISA).
5. Somos de la opinión que el Ministro de Desarrollo Agropecuario, en su calidad de Presidente del Comité Ejecutivo del ISA, debe hacer del conocimiento y correr traslado de la Queja Administrativa, a la Oficina de Auditoría Interna del Instituto de Seguro Agropecuario, para que sean éstos, en el ejercicio de sus funciones y competencias, quienes determinen en el menor tiempo posible la existencia o no de una falta o delito, producto de la queja interpuesta.
6. Producto de las investigaciones y de los resultados obtenidos por los Auditores Internos del Instituto de Seguro Agropecuario, éstos, deberán mediante Informe, hacer de conocimiento a las máximas autoridades de los hallazgos arrojados por dicha investigación y, corresponderá al Comité Ejecutivo sobre la base de sus funciones tomar las acciones que correspondan.

En consecuencia, los Auditores internos ni la Oficina de Asesoría Legal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario son competentes para tramitar una investigación en contra del Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/jabsm



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: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *

³ Crf literal "g" del artículo 7, de la Ley N° 34 de 1996; en concordancia con el literal "h" del artículo 1.1. del Nivel Político Directivo, de la Resolución N°.C.E. N° 009-15 de julio de 2015.