

4 de octubre de 1995.

Licenciado
GUSTAVO A. PEREZ
Subcontralor General
de la República.

... estar acompañada del criterio expresado por el Asesor Jurídico respectivo sobre el punto en que se ha observado que su solicitud de carácter del requisito exigido, no obstante, nuestras orientaciones jurídicas, esperando que en el futuro próximo se cumpla con el requisito legal establecido.

Señor Subcontralor:

Para responder a esta interrogante, debemos tener presente que de acuerdo con el principio de legalidad recogido en los artículos 17 y 18 de la Constitución Política de la República, con la premura que me ha solicitado, paso a absolver la consulta que tuvo a bien plantearme a este Despacho, mediante su atenta comunicación N° 099-95-DSC fechada 14 de septiembre último, la cual se refiere a: les impide por regla general, encomendarlas a otras personas. Este principio de administración es el fundamento de la legalidad del acto administrativo, consistente en no delegar, las funciones

específicas consignadas al Subcontralor General de la República, en la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, a un funcionario distinto; aún cuando esta delegación proviniera del Señor Contralor General.

En esencia deseamos conocer si es procedente que funciones como por ejemplo, la contenida en el acápite e) del artículo N° 57 del Capítulo II 'Funciones del Subcontralor General', de la Ley 32 de 1984, puede ser delegada por otra persona diferente al Subcontralor, cuando estas son funciones propias que sólo puede ser delegada, a nuestro juicio, por el funcionario a quien se le atribuido por Ley, la responsabilidad".

Antes de proceder a dar contestación a la consulta formulada, es menester recordarle que de conformidad al artículo 346, numeral 6 del Código Judicial, "... toda consulta formulada a los Agentes del Ministerio Público

/...

No obstante, es bueno advertir que, este poder de delegación no queda al arbitrio de los funcionarios, sino deberá estar acompañada del criterio expresado por el Departamento o Asesor Jurídico respectivo sobre el punto en consulta;...". Hemos observado que su solicitud de asesoramiento carece del requisito exigido, no obstante, ofreceremos nuestras orientaciones jurídicas, esperando que en el futuro próximo se cumpla con el requisito legal establecido.

Por su parte, el jurista panameño CESAR QUINTERO, ha presentado esta interrogante, debemos tener presente que de acuerdo con el principio de legalidad recogido en los artículos 17 y 18 de la Constitución Política, los servidores públicos sólo pueden hacer aquello que la ley autoriza. De allí que una de sus principales obligaciones consista en cumplir personalmente las atribuciones propias del cargo, lo cual les impide por regla general, encomendarlas a otras personas. Este principio de administración de personal lo consagra la Carta Fundamental, en el artículo 297, último párrafo, cuando señala:

"Artículo 297. ... nacional, mantiene uniformidad de criterios... en materia de delegación de funciones, Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa." (lo remarcado es nuestro).

Antes de resolver en el fondo la interrogante elevada en este Despacho, nos parece conveniente referirnos al concepto de Delegación. A este respecto, el autor CABANELLAS, al referirse al tema ha dicho:

"DELEGAR. Conceder a otro la jubilación o las atribuciones propias, a fin de que haga sus veces. Conferir la representación. Designar sustituto. (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo III. D-E. Edit. Heliaata. Buenos Aires. 1989. p. 55.)

No obstante, es bueno advertir que, este poder de delegación no queda al arbitrio de los funcionarios, sino ajustado a lo que la Ley disponga. En este sentido GARCIA TREVIJANO ha manifestado que: "La delegación de funciones es fundamental que esté prevista en una Ley formal, de manera general o específica". (Cf. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II. Edit. Revista de Derecho Privado. Madrid. 1967. p.409).

Por su parte, el jurista panameño CESAR QUINTERO, ha comentado al referirse a las reglas de Derecho Administrativo, lo siguiente: "Ningún funcionario público puede delegar en otro o en otra persona, ninguna de sus funciones, ni parte de alguna de éstas, a menos que la Ley lo autorice expresamente para ello. Y, un sano principio de buena administración aconseja que las leyes sean parcas en esto de autorizar delegaciones administrativas, pues sólo debe hacerse de manera excepcional." (Cfr. "Los Decretos con Valor de Ley", QUINTERO, César A., Instituto de Estudios Políticos, Madrid. 1958. p.170).

Luego entonces, pareciese que tanto la doctrina extranjera como la nacional, mantiene uniformidad de criterios en materia de delegación de funciones, estableciendo de forma similar, como parámetro fundamental que, la delegación para que tenga validez legal, debe señalarse expresamente en la Ley.

Respecto a la interrogante formulada, la Ley 32 de 3 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, en los artículos 55 y 57 respectivamente establece claramente las funciones del Contralor y del Sub-Contralor. En dichos artículos se señala expresamente lo que a continuación copiamos:

Artículo 55: El Contralor General de la República es el jefe superior de la institución y responsable de la marcha de ésta, conjuntamente con el Sub-Contralor General. Son atribuciones de el Contralor General, además de las que le asignan la Constitución y otras disposiciones especiales, las siguientes:

contratación de empréstitos por la Nación; el igual que acompañar las funciones del cargo cuando se produzca vacante en el mismo mientras se...

/...

/...

- a) Planear, dirigir y coordinar la labor de la Contraloría General, a la vez que representar a ésta;
- b) Nombrar, sancionar, remover y cesar al personal de la institución con arreglo a las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes;
- c) Refrendar las planillas, las cuentas contra el Tesoro Nacional y los contratos que celebre la Nación y que impliquen erogación de fondos públicos o afectación de patrimonios públicos;
- ch) Refrendar los cheques, pagarés, letras, bonos y otros documentos constitutivos de la deuda pública;
- d) Dictar reglamentos y medidas que regulen la rendición y revisión de cuentas públicas, así como también los reglamentos internos de la Contraloría;
- e) Aprobar los métodos de contabilidad que deben aplicarse en las dependencias estatales señaladas en el ordinal 8 del artículo 276 de la Constitución y determinar la fecha a partir de la cual se pondrá en ejecución;
- f) Ordenar investigaciones encaminadas a determinar si la gestión del manejo de fondos y demás bienes públicos se ha realizado de manera correcta y de acuerdo con las normas establecidas;
- g) Presentar las denuncias y demandas que sean necesarias para el cumplimiento de las funciones de la Contraloría. Cuando sea necesario de acuerdo con la Ley, el Contralor otorgará poder a uno de los abogados de la Contraloría General para ese propósito;
- h) Informar al Órgano Ejecutivo sobre el estado financiero de la Administración Pública y emitir concepto sobre la viabilidad y conveniencia de la expedición de créditos suplementales o extraordinarios al Presupuesto, al igual que sobre la contratación de empréstitos por la Nación;

Cabe
Contralor

Como
durante

Contralor
las funciones

produzca vacante en el mismo mientras se
poner sus cosas en lugar de otra, para ser

este término no se utiliza como símbolo de delegar; siendo

I...

1) Rendir informes anuales sobre la

gestión de la Contraloría al Órgano

b) Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa;

c) al Poder Judicial y al Consejo de

Estado, los conjuntamente público, a los

Ministros de Hacienda y Tesoro, y de

Planificación y Política Económica, con

el fin de mediar en los gastos, cuando

se considere conveniente que la

Contraloría General de la República

debe intervenir en los gastos autorizados en el

Presupuesto, a fin de evitar el déficit

previsto en el presupuesto.

Artículo 57. Otorgar a los

funcionarios públicos y agentes de manejo;

interior y exterior del Consejo

General de Estado; con el fin de convocar a

las reuniones del Consejo de Gabinete y

de cualquier otro organismo público

de carácter nacional, cuyas funciones se

asignaron a las administraciones de

carácter nacional y de Auditoría

y a) Asistir, conforme a lo establecido en

la Ley de Organización y Funciones, a las

reuniones de la Junta Directiva y

de las Comisiones de Gobierno y

de las Comisiones de Asesoramiento

a) Designar a los representantes que

deben intervenir en la representación de la

Contraloría en las actuaciones

procesales que la ley le exija; y

b) Las demás que le señalen las leyes y

reglamentos, fondos rotativos y de

Parágrafo 1.º. Con excepción de las

funciones señaladas en el artículo 57

de la Ley de Organización y Funciones, el

Contralor General de la República podrá

delegar sus atribuciones a otros

funcionarios de la Contraloría."

Artículo 57. Son funciones de Sub- del Sub-

Contralor General de la Contraloría.

a) Remplazar al Contralor General

durante sus ausencias temporales o

funciones accidentales, y b) Igual, que desempeñar al

Contralor las funciones del cargo cuando se

produzca vacante en el mismo mientras se

substituir, por una cosa en lugar de otra, puede decirse entonces que,

este término no se utiliza como sinónimo de delegar; siendo

República de Panamá

Panamá, 4 de octubre de 1957

de este haga nuevo nombramiento; General al ausentarse el
 Contralor b) Refrendar los contratos, planillas, mandamientos
 expreso cuentas, cheques, bonos de Estado y Ley dispone
 como pro demás títulos de la deuda pública, en
 fector Na sustitución del Contralor General,
 refor Sin cuando éste se encuentre ausente el artículo 55,
 acópite cuando tal facultad le sea delegada; e) "el Contralor
 General c) Asistir, en su replazo del Contralor funciones en
 otros e) General, a las sesiones de la Asamblea Legislativa, del Consejo de Gabinete y
 nuestro) Legislativa, del Consejo de Gabinete y
 de las Juntas Directivas y demás
 Oficio Ent corporaciones que gobiernan que las Contralor
 General" entidades públicas descentralizadas, en su ausencia del Contralor y en por
 aquellas ausencia del Contralor y en por aquellas
 propias instrucciones de éste; que la Asamblea Legislativa
 nombra ch) Dirigir todo lo relacionado con las funciones de auditoría interna de la
 Contralor funciones de auditoría interna de la institución y para el cual estará
 con res: institución y para el cual estará
 esta adscrita a su despacho en la dependencia institución
 gubernamental que tiene asignadas estas funciones; viable delegar
 las func: d) Conocer de los informes de Auditoría y los informes financieros de las
 que el: y los informes financieros de las dependencias públicas que debe presentar
 funciones dependencias públicas que debe presentar
 la Contraloría, una vez hayan sido
 Antes d: aprobados por el Director de Auditoría. La aprobación final de estos informes
 ider: que La aprobación final de estos informes corresponde al Contralor General, quien
 que: del Sub podrá delegarla en el Sub-Contralor lo cual se
 del Sub: Contralor General; una función propia del Sub-Contralor.
 Contralor: e) Autorizar la apertura de cuentas bancarias oficiales y la creación de
 colige: fondos especiales, fondos rotativos y de cajas menudas, en sustitución del
 BNP, po: Contralor General y de conformidad con
 ditor: Sin las disposiciones legales pertinentes;
 de nuest: f) Aquellas otras que le señale la Ley, los Reglamentos y el Contralor General."

Cabe señalar que la mayoría de los funciones del Sub-Contralor son por delegación del Contralor.

Como podemos apreciar el artículo 57, establece entre las funciones del Sub-Contralor, la de replazar al Contralor General en sus ausencias temporales o accidentales. El término replazo, significa substituir, poner una cosa en lugar de otra, puede decirse entonces que, este término no se utiliza como sinónimo de delegar; siendo

República de Panamá

Panamá, 4 de octubre de 1995.

de este modo, el Sub-Contralor General al ausentarse el Contralor General, queda en su reemplazo por mandamiento expreso de la Ley, en funciones que la misma Ley dispone como propias por virtud del cargo ostentado.

Sin embargo, es oportuno aclarar que en el artículo 55, acápite II), de la referida Ley 32, dice que "el Contralor General de la República podrá delegar sus atribuciones en otros funcionarios de la Contraloría." (lo remarcado es nuestro).

Entendemos de esta disposición, que el Contralor General tiene la facultad de delegar funciones, pero sólo aquellas que han sido atribuidas legalmente y no aquellas propias del Sub-Contralor, ya que la Asamblea Legislativa nombra al Contralor General de la República y al Sub-Contralor de la República para que realicen sus funciones con responsabilidad y de manera conjunta, garantizando de esta forma la buena marcha de esta institución gubernamental, por ello, estimamos que no es viable delegar las funciones del Sub-Contralor a otro funcionario, toda vez que el titular del cargo está en pleno ejercicio de sus funciones.

Con respecto al literal e) del artículo 57, pareciera que esta función en realidad es propia del Contralor y no del Sub-Contralor, puesto que dice la norma que el Sub-Contralor actuará en substitución de aquél, de lo cual se colige que no es una función propia del Sub-Contralor.

Sin otro particular, nos reiteramos en las seguridades de nuestro aprecio y consideración, atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER.
 PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION.

Para administrar y custodiar los recursos tomados del préstamo 6-72 PAN-BIRF-BNP, se creó la Empresa Productora de Palma Aceitera el Barú (EPPAB), cuya finalidad es la de llevar adelante el desarrollo y la producción del cultivo de palma de aceite, para dar cumplimiento al pago del préstamo en el

El citado préstamo incluía para las Cooperativas de Palma Aceitera la siembra de 2,000 has; además de la instalación de una planta extractora de aceite. Al suspender el Banco Mundial los desembolsos del préstamo en 1985, no se había construido la planta