

Panamá, 11 de octubre de 1996.

Doctor
DILIO ARCIA TORRES
Director General de la
Lotería Nacional de Beneficencia
E. S. D.

Señor Director General:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los servidores de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Oficio No.96 (122-01)538, calendado 12 de septiembre de 1996, mediante el cual tuvo a bien elevar Consulta a este Despacho, relacionada con el artículo décimooctavo del Decreto de Gabinete No.224 de 16 de julio de 1969, Orgánico de la Lotería Nacional de Beneficencia.

Concretamente se nos consulta lo siguiente:

"¿ Vulnera el artículo décimooctavo (sic) del Decreto de Gabinete No.224 de 16 de julio de 1969 el principio de la doble instancia, y el artículo 38 de la Ley No.135 de 1943, modificada por la Ley No.33 de 1946 al no señalar que la Junta Directiva tiene la atribución para conocer de las apelaciones contra las decisiones del Director General, y si ello no es así, puede conocer la Junta Directiva esta (sic) decisiones?".

Primeramente analizaremos la naturaleza jurídica de la Lotería Nacional de Beneficencia (L.N.B.). Así tenemos que mediante las Leyes No.25 de 1914, 9a. de 1919 y reorganizada por la Ley No.109 de 1943, se creó la Lotería Nacional de Beneficencia como una institución del Estado de Derecho Público, Autónoma en lo Administrativo y en lo funcional, con personería Jurídica y Patrimonio Propio; cuyo objetivo principal es contribuir a financiar, por conducto del Gobierno Nacional, los programas de Desarrollo Social del Estado.

Por otra parte, mediante Decreto de Gabinete No.224 de 16 de julio de 1969, se establece la Organización de la Lotería Nacional

de Beneficencia, en cuanto a los órganos que la conforman y su integración. Los artículos duodécimo y décimo-octavo del precitado Decreto de Gabinete, disponen lo siguiente:

"Artículo Duodécimo: La Lotería Nacional de Beneficencia será dirigida por una Junta Directiva y administrada por un Director General quien será su representante legal"

"Artículo Décimo-octavo: Son atribuciones de la Junta Directiva:

1. Crear y suprimir Agencias, Departamentos, Secciones y cargos que fueran necesarios para la buena marcha de la Institución.
2. Velar porque los vendedores de billetes que deberán ser panameños, reciban el beneficio íntegro de la Comisión de Ventas.
3. Conceder licencias al Director General por más de treinta (30) días.
4. Aprobar los presupuestos de Rentas y Gastos anuales y los informes Financieros de la Lotería Nacional de Beneficencia.
5. Aprobar, reformar o improbar los Reglamentos de carácter normativo que le sean presentados por el Director General.
6. Redactar su Reglamento Interno.
7. Fijar la Comisión de los billeteros o contratistas para la venta de billetes. La comisión o el descuento según los casos, no excederán del diez por ciento (10%) del valor nominal de los billetes vendidos.
8. Autorizar gastos por sumas mayores de cinco mil balboas (B/.5,000.00).
9. Pronunciarse sobre las normas, planes, programas y actividades a cargo de la Entidad.
10. Aprobar los actos de la Administración y operaciones de la Entidad no atribuidos al Director General, a propuesta del mismo.
11. Supervisar y evaluar la administración y operaciones de la Institución y adoptar las medidas para superar los problemas que se presenten en la ejecución de sus normas, planes y programas o en el funcionamiento normal de la misma.
12. Solicitar al Organismo Ejecutivo la remoción del Director General, por pronuciamiento unánime de sus Miembros.
13. Adoptar las resoluciones del caso en los demás asuntos que le someta el Director General o planteen sus miembros o que estime necesario para el más efectivo cumplimiento de

los fines de la Entidad."

Para la ejecución de los planes y programas establecidos por la Junta Directiva de la Lotería Nacional de Beneficencia, se cuenta con una Dirección General que está a cargo de un Director General, quien es el encargado de representar a la misma.

Dentro de las disposiciones citadas, se infiere que la Junta Directiva, dentro de la organización de esta entidad descentralizada, es el órgano supremo de decisión y administración, correspondiéndole, por tanto, orientar su actividad dentro de la autonomía determinada por la Ley.

Un aspecto de gran importancia en la organización y fundamento de las entidades autónomas y semiautónomas, lo constituye la vinculación con la administración del Estado.

En este sentido, siendo las entidades descentralizadas creación del Estado, y pese a que gozan de autonomía para la gestión técnica y económica de la función, servicio o actividad a su cargo; las mismas están encuadradas dentro de su estructura organizacional y sus recursos provienen del erario público. Por ello es, que se ha establecido una serie de mecanismos, mediante los cuales se controla la organización y actividad de ellas dentro de las funciones generales del Estado.

Para ejecutar este control o tutela gubernamental sobre estas entidades públicas, se establece entre otras disposiciones de la Ley, que la presidencia de las Juntas Directivas o Consejos Directivos de las entidades autónomas y semiautónomas, corresponde ejercerla al Ministro o Jefe del Departamento Administrativo a cuyo Despacho estén adscritos o vinculados. En el caso específico de la Lotería Nacional de Beneficencia, la Junta Directiva debe ser presidida por el Ministro de Hacienda y Tesoro.

Ahora bien, en el caso concreto del artículo décimo-octavo del Decreto de Gabinete No.224 de 16 de julio de 1969, el mismo no **VULNERA** en ningún caso, el principio procesal de la doble instancia, toda vez que dicha norma legal no establece, determina ni faculta a la Junta Directiva de la Lotería Nacional de Beneficencia, para conocer vía apelación, de las decisiones del Director General de dicha institución.

Sobre este principio, el conocido procesalista JORGE FABREGA nos señala lo siguiente:

" Del principio de la impugnación se deduce el llamado principio de las dos instancias o de la "doble instancia" o del "doble grado de

jurisdicción".

Para que ese derecho o facultad que tienen las partes de impugnar las decisiones judiciales sea efectivo y posible dentro del proceso y el demandado pueda contradecir adecuadamente las pretenciones del actor o éste las defensas de aquél, y en general, para que la parte que se dice agraviada o lesionada con una decisión judicial pueda alzarse contra la resolución que le perjudica, la doctrina procesal predominante y las legislaciones positivas han establecido paralelamente a la organización jerárquica de los tribunales en la administración de justicia, un sistema con el fin de que, como regla general, todo proceso tenga una segunda instancia (artículo 458 del Código Judicial) a la cual se llega mediante la interposición del recurso de apelación. (Artículo 1116 del Código Judicial), el cual es siempre de conocimiento del superior Jerárquico del Funcionario que dicta la resolución apelada)."

FABREGA, Jorge. Estudios Procesales, Tomo I, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1988. pág.139.

En este sentido, debemos entender que en la esfera de aplicación administrativa de la Lotería Nacional de Beneficencia, el principio de la doble instancia no opera, toda vez que para que prospere, así deberá estar dispuesto en la ley o en sus decretos reglamentarios. En el caso particular que nos ocupa, entre las facultades atribuidas a la Junta Directiva de la Lotería Nacional de Beneficencia, no le está conferida el conocer vía apelación, de las decisiones emanadas del Director General. No obstante, contra las decisiones del Director General, procede la reconsideración ante esta misma instancia, agotando así, la vía gubernativa.

Concluimos prohibiendo el criterio jurídico de la Dirección de Asesoría Legal de la institución a su cargo, al señalar que: "al resolver un recurso de reconsideración por parte de la Dirección General, quedaría agotada la vía gubernativa.

En estos términos esperamos haber atendido debidamente su solicitud.

De usted, con toda consideración,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración