



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 26 de enero de 2017.

C-12-17

Ingeniera

Zuleika S. Pinzón M.

Administradora General

Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá

E. S. D.

Señora Administradora:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante Nota No. AG-015-17, calendada 6 de enero de 2017, y recibida en este Despacho el 16 de enero de 2017, a través de la cual se nos consulta si en virtud de lo normado en la Ley 44 de 23 de noviembre de 2006, que crea la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá, la Administradora General de esta autoridad cuenta con facultad para designar en sus ausencias temporales como Administrador General Encargado, al funcionario que considere adecuado para el mejor ejercicio del cargo.

En respuesta a la interrogante formulada, esta Procuraduría considera que, de acuerdo a lo consignado en el artículo 17 de la Ley 44 de 2006, en caso de ausencia temporal o permanente del Administrador General, corresponde al Sub-Administrador, ejercer, en calidad de Administrador General Encargado, la Representación Legal de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, al igual que todas las funciones, atribuciones y facultades inherentes al Administrador General, contenidas en el artículo 21 de la Ley 44 de 2006.

Una vez señalado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a la precedente valoración.

Fundamento del criterio de la Procuraduría de la Administración.

En primer lugar, consideramos oportuno realizar algunas estimaciones sobre el principio de estricta legalidad, a fin de tener un enfoque más directo sobre el alcance de la consulta realizada. En este sentido, el precitado principio se encuentra contemplado en el artículo 18 de la Constitución Política y desarrollado por el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, que a su letra señalan:

“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.

...

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. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada."

Sobre este principio, el jurista colombiano Jaime Santofimio, señala que "...su fuente primaria más importante se ubica en el principio de supremacía constitucional, heredado de las experiencias revolucionarias y del proceso constitucional norteamericano. En ese sentido, tratándose de cualquier aproximación al análisis de la legalidad en nuestros ordenamientos, se debe entender, siempre y en todo lugar, que estamos no sólo ante el respeto y acatamiento de la ley en sentido estricto, sino de la totalidad del sistema normativo a cuya cabeza, según nuestra costumbre institucional, se encuentra la Constitución Política"¹.

Por su parte, Jaime Ossa Arbeláez, nos ilustra manifestando lo siguiente: "El principio de legalidad circunscribe el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico que lo rige, de manera que los actos de las autoridades, las decisiones que profieran y las gestiones que realicen, estén en todo momento subordinadas a lo preceptuado y regulado previamente en la Constitución y las leyes"².

De igual forma, en la Sentencia de 18 de diciembre 2006, dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, al tratar sobre el tema, se indicó:

"las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas" (El resaltado y subrayado es nuestro).

En ese contexto, los razonamientos anteriores y el bloque normativo respectivo, ponen de relieve, que de acuerdo con el principio de estricta legalidad, los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que la ley **expresamente** les permite, razón por la cual, corresponde a dichos servidores públicos apegar sus actuaciones al marco de lo establecido en la Constitución Política y la Ley.

¹ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. 4.a. Edición 2007, Universidad Externado de Colombia. P. 40.

² OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador, Una aproximación dogmática. Segunda Edición 2009. Legis Editores. S.A., P.187.

Otro de los aspectos sobre el cual recae la consulta, lo constituye la figura de la delegación de funciones, por lo que, para efectos de comprender mejor esta figura, nos permitiremos citar al autor Julio Prat, que en su obra "Derecho Administrativo", explicó tal concepto de la siguiente manera:

"Por delegación de atribuciones entendemos el otorgamiento por un superior (delegante) de un poder jurídico para ejercer en su nombre, determinadas atribuciones que le pertenecen a un subordinado (delegatario)."

A su vez, el autor Juan Carlos Cassagne divide la delegación administrativa en delegación interorgánica e intersubjetiva, señalando respecto a la primera que "consiste en la transferencia de facultades, por parte del órgano superior al órgano inferior, que pertenece a la competencia del primero. Se trata de una técnica transitoria de distribución de atribuciones, en cuanto no produce una creación orgánica ni impide el dictado del acto por el delegante, sin que sea necesario acudir por ello a la avocación, pues la competencia le sigue perteneciendo al delegante, pero en concurrencia con el delegado."³

Ahora bien, en lo concerniente a la viabilidad jurídica de que los servidores públicos deleguen sus funciones, en sentencia de 4 de abril de 2003, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, señaló lo siguiente:

"... La Sala ha señalado que la facultad de delegar funciones debe estar autorizada por la Ley, como ocurre en el presente asunto, pues, no huelga reiterar que, de conformidad con el artículo 11, numeral 7, de la ley 41 de 1998, se faculta al Administrador General de la ANAM para delegar funciones. No obstante, ha dicho esta Superioridad que "la autoridad facultada por ley para delegar sus funciones cuenta con las siguientes limitaciones: sólo puede delegar atribuciones que posea, no puede delegar en bloque todas las facultades que posee sino sólo una o determinadas funciones y no puede delegar las facultades que posea por delegación". (El resaltado y subrayado es nuestro).

Del citado fallo, se infiere que la posibilidad de que los servidores públicos deleguen funciones en otros funcionarios es materia de reserva de ley, es decir, que necesariamente debe estar autorizada por una disposición de rango legal, y en cuyo caso, la autoridad no podrá delegar sus funciones en bloque, sino que solo podrá delegar una o determinadas funciones, salvo que exista una normativa legal que contemple expresamente a favor de otro funcionario, la delegación íntegra de todas las funciones (delegación en bloque) de la autoridad titular del cargo, en caso de ausencia temporal o permanente de este último.

Así las cosas, sobre el caso particular de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, observamos que la Ley 44 de 23 de noviembre de 2006, orgánica de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, establece en su artículo 17, lo siguiente:

³ CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996. pág. 242

“Artículo 17. La gestión de administración de la Autoridad estará a cargo de un Administrador General y de un Subadministrador General, designados por el Órgano Ejecutivo, los cuales serán de libre nombramiento y remoción.

El Administrador General tendrá la representación legal de la entidad, la cual quedará delegada en el Subadministrador General en el caso de ausencia temporal o permanente.”

Tal como queda expuesto, el párrafo segundo del artículo 17 *ut supra* citado, dispone que la representación legal de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá la ejercerá el Administrador General, y queda delegada, en caso de ausencia temporal o permanente de éste, por ministerio de esta Ley, en la persona que ejerza la Sub-Administración de la entidad.

En consecuencia, esta Procuraduría de la Administración es del criterio que, por contemplarlo de forma expresa la Ley recién aludida, corresponde al Sub-Administrador, ejercer por ministerio de la Ley, en calidad de Administrador General Encargado, todas las funciones, atribuciones y facultades inherentes al Administrador General, contenidas en el artículo 21 de la Ley 44 de 2006, en caso de ausencia temporal o permanente de este último.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/au

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.