



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de febrero de 2020
C-013-20

Licenciado
Raffoul A. Arab Pinzón
Gerente General
Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.
E. S. D.

Ref.: Norma aplicable al reconocimiento de dietas de los miembros de la Junta Directiva.

Señor Gerente General:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su nota No. 16 de enero de 2020, de 29 de agosto de 2018, recibida en este Despacho el 20 de enero de 2020, por la cual nos consulta si a la empresa pública Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., le es aplicable lo preceptuado en el artículo 295 de la Ley N.º110 de 12 de noviembre de 2019, “Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020”.

En respuesta a la interrogante planteada esta Procuraduría opina que el artículo 295 de la Ley de Presupuesto, el cual dispone que las dietas de las Juntas Directivas de las entidades públicas no excederán de quinientos balboas (B/.500.00) por sesión, se reconocerán por un máximo de dos sesiones por mes y no podrán ser modificadas en la presente vigencia fiscal, no resulta aplicable a los directores de AITSA, toda vez que en esta materia específica, conforme lo dispone ese mismo texto legal, dicha sociedad anónima del Estado se rige por lo dispuesto en su instrumento jurídico constitutivo; siendo el Texto Único de la Ley 23 de 2009, el marco regulatorio de su régimen constitutivo (artículos 15 y 17) y el Reglamento de la Junta Directiva (artículo 23) las fuentes normativas que regulan lo concerniente al pago de dietas.

A continuación nos permitimos abordar los fundamentos y argumentos jurídicos que sustentan nuestra opinión:

Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. (en adelante, AITSA) es una empresa aeroportuaria de capital cien por ciento estatal constituida en el año 2003, previa autorización conferida por el Consejo de Gabinete mediante la Resolución de Gabinete N.º 30 de 9 de abril de 2003, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 1, 3 y demás disposiciones concordantes de la Ley 23 de 29 de enero de 2009, “Que dicta el marco regulatorio para la administración de los aeropuertos y aeródromos de Panamá”.

En relación al régimen jurídico de las dietas que deberán percibir sus directores, el artículo 15 del Texto Único de la Ley 23 de 2009, señala lo siguiente:

“Artículo 15. (...)

La frecuencia y formalidades de las sesiones ordinarias y extraordinarias que celebre la Junta Directiva, **así como la dieta que deberán percibir los directores, se establecerán en los respectivos pactos sociales y estatutos.**

(...). (Resaltado del Despacho).

Asimismo, el numeral 5 del artículo 17 del mismo cuerpo legal le atribuye a la Junta Directiva de AITSA, entre otras atribuciones la de **aprobar y reformar su reglamento interno**. Dicha norma legal es del siguiente tenor:

“Artículo 17. Son funciones y atribuciones de la Junta Directiva, además de las que se establezcan en el pacto social y los estatutos, las siguientes:

(...)

5. Aprobar y reformar su reglamento interno y el de la empresa.”

(Resaltado del Despacho).

Lo relativo a las dietas que deberán percibir los directores de AITSA, se encuentra regulado en el artículo 23 del Reglamento de la Junta Directiva de dicha sociedad anónima del Estado, adoptado mediante la Resolución 004-JD-07 de 19 de junio de 2007, como quedó modificado por la Resolución N.º007-JD-12, de 27 de abril de 2012, “Por la cual se modifica el artículo 23 del Reglamento de la Junta Directiva del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.”, que en su artículo PRIMERO, dispone lo siguiente:

“Artículo 23. Los Directores de la Junta Directiva, el Contralor General de la República o la persona que se designe, el Gerente General o la persona que se designe, el Representante de los Trabajadores del Aeropuerto Internacional de Tocumen S.A., y, el Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil o la persona que se designe, tendrán derecho a percibir dietas por la suma de Mil Balboas con 00/100 (B/1,000.00), por cada sesión ordinaria o extraordinaria a la que asistan.”

En concordancia con las citadas normas jurídicas, el artículo 249 de la Ley N.º110 de 12 de noviembre de 2019, “Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020”, prevé lo siguiente:

“Artículo 249. Ámbito. Las Normas Generales de Administración Presupuestaria se aplicarán para el manejo del Presupuesto y serán de obligatorio cumplimiento para las instituciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas, las Empresas Públicas y los Intermediarios Financieros. En los municipios y juntas comunales estas normas se aplicarán supletoriamente. De igual forma, en las sociedades anónimas en las que el Estado posea el 51% o más de las acciones o del patrimonio, en los temas que no desarrolle el respectivo instrumento jurídico mediante el cual se constituyen, siempre que no sean contrarios a la composición jurídica de las sociedades anónimas.” (Resaltado y subrayado del Despacho).

Como es posible advertir, al tenor de la norma de administración presupuestaria citada, en las sociedades anónimas en las que el Estado posea el 51% o más de su capital accionario o patrimonio, como es el caso de AITSA, cuyo capital es 100% estatal, las Normas Generales de Administración Presupuestaria contenidas en la Ley de Presupuesto General del Estado vigente, esto es, la Ley N.º110 de 12 de noviembre de 2019, serán de aplicación supletoria, en los temas no desarrollados en su instrumento constitutivo y siempre que no sean contrarios a la composición jurídica de la misma.

Sobre el particular, es pertinente anotar que la Ley 23 de 2009, además de establecer el marco regulatorio para la administración de los aeropuertos y aeródromos de Panamá, regula asimismo lo referente al régimen jurídico constitutivo de las sociedades administradoras de estas facilidades aeroportuarias y en este aspecto dispone, en lo referente a la dieta que deberán percibir los directores que integran la Junta Directiva, que la misma se establecerá en los respectivos pactos sociales y estatutos, siendo el Reglamento de la Junta Directiva el instrumento jurídico reglamentario que desarrolla lo concerniente al pago de dietas.

La citada excerta reglamentaria, se encuentra revestida de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos, principio que de conformidad con el artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el criterio jurisprudencial sostenido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en reiterados pronunciamientos (ver sentencia de 11 de marzo de 2014 y auto de 12 noviembre de 2008), profesa que los reglamentos tienen fuerza obligatoria y deben ser aplicados, mientras no sean declarados contrarios a la Constitución Política o a las leyes por autoridad competente.

Sobre el Principio de Presunción de legalidad, el aludido pronunciamiento de 12 de noviembre de 2008, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia precisa lo siguiente:

“(…)

Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello.

Dentro del contexto anterior, Carlos Sánchez en su obra Teoría General del Acto Administrativo señala que la presunción de legalidad significa que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Agrega también, que la legitimidad del acto administrativo no necesita ser declarada previamente por los tribunales, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público (SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín. 1995. pág. 5). En este sentido, el autor Carlos Rodríguez Santos señala, entre otros aspectos, que los actos administrativos deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, agregando que, la

misma puede ser expedido viciado, pero se presume legal y conserva su vigencia hasta que no sea declarado nulo por la jurisdicción contencioso administrativa (RODRÍGUEZ SANTOS, Carlos Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá. 1996. pág. 53). (...)"

Por lo tanto, en respuesta a la interrogante planteada esta Procuraduría opina que el artículo 295 de la Ley de Presupuesto, el cual dispone que las dietas de las Juntas Directivas de las entidades públicas no excederán de quinientos balboas (B/.500.00) por sesión, se reconocerán por un máximo de dos sesiones por mes y no podrán ser modificadas en la presente vigencia fiscal, no resulta aplicable a los directores de AITSA. Conforme lo dispone ese mismo cuerpo legal en su artículo 249, dicha sociedad anónima del Estado se rige por lo dispuesto en su instrumento jurídico constitutivo; es decir, el Texto Único de la Ley 23 de 2009, que establece el marco regulatorio de su régimen constitutivo (artículos 15 y 17) y el Reglamento de la Junta Directiva (artículo 23), el cual se encuentra revestido de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos efecto general.

A modo de reflexión final, debemos indicar que en la actualidad, la República de Panamá carece de una ley marco que regule de manera integral la conformación y funcionamiento de las juntas directivas y patronatos de entidades públicas descentralizadas; materias cuya regulación que ha quedado al arbitrio de sus respectivas leyes orgánicas. Con el paso de los años y a medida que la administración pública panameña ha ido creciendo y especializándose, se ha producido un cierto descontrol en cuanto a estos aspectos, dada la ausencia de un criterio unificado y el desarrollo asimétrico de las regulaciones especiales, no solo en lo concerniente al pago de dietas, sino también en cuanto a la designación de los miembros de estos cuerpos colegiados y las formalidades requeridas para tales efectos, entre otros temas. Asimismo, la carencia de una ley que regule la Administración Pública y el ejercicio de la Función Pública, contribuye a que se mantenga esta situación.

De allí que, a juicio de este Despacho, resulte imperioso regular estos aspectos a través de una ley marco que optimice los recursos de la Administración Pública a efectos que esta pueda cumplir con la finalidades para las cuales fue establecido el Estado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/dc

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**