



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de febrero de 2020
C-015-20

Doctor
Ernesto Cedeño Alvarado
Estudio Jurídico Cedeño
Ciudad.

Doctor Cedeño:

En ejercicio de nuestras atribuciones constitucionales y legales, damos contestación a su Nota s/n recibida el 13 de enero de 2020 en este Despacho, por la cual “*presenta una queja, sobre la conducta oficial ejercida por algunos funcionarios que dispensan y cobran dietas al parecer, fuera del contexto de la Ley 110 del 2019 (Ley de Presupuesto General del Estado para 2020), según informan los medios de comunicación social*”.

No obstante, al final de su escrito, usted advierte que a juicio suyo: “*se le debiera rendir cuentas administrativas sobre lo señalado y su despacho tener la oportunidad de pronunciarse sobre si es viable, que un funcionario esté designado en varias Juntas Directivas y sobre todo el monto a pagarse en concepto de dietas*”.

Luego de realizar un estudio prolijo de la temática, esta Procuraduría opina que, al margen de los cuestionamientos que desde distintos puntos de vista (económico-financiero, ético; o desde el mayor o menor grado en que se da cumplimiento a los objetivos de desarrollo sostenible o a los principios de gobierno corporativo) se les pueda endilgar a la actual composición y funcionamiento de las Juntas Directivas; no existe en el ordenamiento positivo panameño disposición legal alguna que prohíba o imponga límites al Poder Ejecutivo, para designar a un servidor público como Director en varias Juntas Directivas de entidades estatales; ni normativa legal que a título omnicompreensivo imponga límites o rangos dentro de los cuales, la autoridad competente para ello, deba fijar el monto de la dieta a pagar a los miembros de la Juntas Directivas de los entes públicos que gozan de autonomía frente al Poder Central, por las sesiones a las que éstos asistan.

A continuación, abordaremos los fundamentos y argumentos jurídicos que nos permiten arribar a dicha opinión. Veamos:

I. Consideraciones preliminares:

Las finalidades superiores del Estado y su impacto en la estructura, dirección y funcionamiento del aparato estatal.

De acuerdo con la autora argentina Miriam Mabel Ivanega, en su reflexión sobre la Administración Pública del Siglo XXI, en las últimas décadas, de la mano de la primacía de los tratados de derechos humanos, las reformas estatales junto a las nuevas tecnologías en la era de la globalización, han

obligado a los Estados a adoptar políticas dirigidas a modificar la organización administrativa, su estructura y procedimientos. En todos los Estados democráticos, los derechos humanos se convirtieron en una escala de valoración de la legitimidad de los poderes públicos, por eso, si ellos no son respetados enfrentan un déficit de su legitimación del ejercicio”. De ahí que en la democracia, las modificaciones de las estructuras administrativas constituyan un trabajo permanente porque es continua la adecuación a las normas sociales y derechos individuales (Ivanega, 2014, p.8).

La República de Panamá, como miembro del concierto de naciones desarrolla la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual fue aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas¹; documento que establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados Miembros que la suscribieron y será la guía de referencia para el trabajo del Estado en atención de esta visión durante los próximos 15 años. La misma constituye una herramienta de planificación y seguimiento para los países, constituyendo un apoyo para cada país en su senda hacia un desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente, a través de políticas públicas e instrumentos de presupuesto, monitoreo y evaluación.

En tal sentido, el objetivo 16 de la misma, dispone promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

El objetivo de desarrollo así planteado busca hacer diáfana la acción de la Administración Pública del Estado, la cual tiene como finalidad suprema, de acuerdo al preámbulo de la Constitución Política de la República de Panamá, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional.

Luego entonces, debemos entender que estamos en presencia de un nuevo paradigma del Derecho Administrativo: El derecho al buen gobierno y a la buena administración; mismo que plantea la redefinición de las finalidades superiores del Estado; de su estructura organizacional, su dirección y funcionamiento, en aras de poder darles cabal cumplimiento.

Ahora bien, el jurista y político español, Jaime Roidríguez-Arana Muñoz, en su artículo intitulado “La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa”², expresó lo siguiente:

“(…) el tema es estructural y se refiere a la recuperación de la perspectiva ética, de servicio objetivo a la ciudadanía, que siempre ha caracterizado a las administraciones públicas”, a lo cual agrega: “(…) dada la grave situación de crisis económica, integral, que atravesamos, es que la forma de gobernar, de administrar las instituciones públicas, al menos en el mundo occidental, debe cambiar sustancialmente. La ineficiencia y, sobre todo, el sistemático olvido del servicio objetivo al interés general en que debe consistir la esencia de la Administración pública, aconsejan nuevos cambios en la forma de comprender el sentido que tiene el gobierno y la administración del interés general.”

¹ Naciones Unidas (2018), La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago.

² RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. MISIÓN JURÍDICA. Revista de Derecho y Ciencias Sociales. Bogotá, Colombia. Colaboradores Externos e Internacionales. Num 6, Año 2013.

“El principio y obligación de la buena administración pública, vincula la forma en que se deben dirigir las instituciones públicas en una democracia avanzada. Dirigir en el marco de la buena Administración pública supone asumir con radicalidad que la administración pública existe y se justifica, en la medida en que sirve objetivamente al interés general.”

“Las instituciones públicas en la democracia no son de sus dirigentes, son del pueblo que es el titular de la soberanía. El responsable tiene que saber y practicar, que ha de rendir cuentas continuamente a la ciudadanía y que la búsqueda de la calidad en el servicio objetivo al interés general debe presidir toda su actuación”

“(…) el derecho fundamental a la buena Administración trae consigo un giro copernicano en la forma de comprender el funcionamiento de la Administración en su conjunto y, sobre todo, en la necesidad de proceder a permanentes procesos de reforma y mejora desde los que la eficacia, la calidad del servicio y la promoción de las libertades solidarias brillen con luz propia.”

Es claro entonces, que la organización o estructura de los diferentes órganos, entidades o dependencias que componen la rama ejecutiva del poder público no puede ser ajena a la obligación y principio de ofrecer una buena administración de los intereses generales.

II. Naturaleza, composición, funciones y objetivo de las Juntas Directivas.

De acuerdo con la doctrina especializada, en el ámbito de la administración pública, la dirección de aquellas entidades o instituciones públicas que gozan de autonomía respecto al Poder Central, está a cargo de una Junta o Consejo Directivo y de un Gerente o Director, como parte de un modelo de gestión dual, no estrictamente jerarquizada.

El Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez, especialista en Derecho Administrativo en la Universidad de Paris II sostiene, que la junta o consejo directivo “es un órgano colegiado y deliberante que se encuentra a la cabeza del establecimiento público”³, presidido por el Ministro de tutela o su delegado, salvo disposición legal y expresa en contrario. Los demás miembros que la integran, según precisa el autor, están determinados en las normas de creación o reorganización de cada establecimiento, de acuerdo con las siguientes ideas generales:

“1) Además del ministro o director de departamento administrativo de tutela, pueden tener asiento allí otros funcionarios públicos relacionados con la actividad del establecimiento, ya sean ministros, directores de departamentos administrativos, gerentes, directores o presidentes de otros establecimientos públicos, etc.

2) Pueden asistir igualmente representantes personales del presidente de la república.

³ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ. Libardo. Derecho Administrativo General y colombiano. 13ª Edición. Temis, 2002. Pg.99.

3) Finalmente, con frecuencia se da participación a los particulares, por medio de representantes de entidades o gremios relacionados con la actividad del establecimiento.”⁴

En cuanto a la composición y funciones de dicho órgano de gobierno, vale la pena enunciar lo planteado por los juristas españoles Eduardo García Enterría y Tomás-Ramón Fernández, en su Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, expresan:

“Orgánicamente las corporaciones se articulan sobre técnicas representativas de la voluntad del grupo, que es la voluntad que ha de expresarse en su gobierno. Esta exigencia se expresa normalmente en el montaje de dos órganos distintos: uno amplio, deliberante, colegial, que reserva su actuación para las decisiones de principio (normaciones corporativas, fijación de cuotas de sostenimiento, etc.), y que controla también, en una u otra medida la gestión del órgano segundo al que inmediatamente nos referiremos; este órgano básico o es el grupo entero que en su conjunto (asamblea o junta general), o es un colegio compuesto por comisionados o delegados directos de todos los componentes de ese grupo, mediante un procedimiento electoral. El segundo órgano de gestión normal y diaria, órgano activo o bien monocrático, o bien con un colegio reducido...” (García de Enterría & Fernández, 2008, p.366).

En el ámbito específico de la administración pública, el derecho administrativo panameño y comparado dan cuenta de los lineamientos generales a los que debe ajustarse su actuación, como órganos de gobierno de entidades públicas que cuentan con autonomía respecto del Poder Central.

En este sentido, la Ley No.3 de 16 de junio de 1987 *“Por la cual se subroga el artículo 1 de la Ley No.21 de 10 de octubre de 1984 y se dictan otras disposiciones”*, la cual regula entre otros aspectos, el nombramiento de los miembros de las Juntas Directivas, así como la aprobación y/o improbación del mismo por el Órgano Legislativo, establece en su artículo 2 que las entidades autónomas “realizarán sus planes, programas y proyectos en forma coordinada y consistente con la política general del Gobierno que adopte el Órgano Ejecutivo en Consejo de Gabinete” (subrayado del Despacho), lo cual deja muy claro que el objetivo de tales organismos está orientado hacia los intereses públicos.⁵

En cuanto al cumplimiento de sus funciones, el mismo artículo precisa que éstas instituciones “se ceñirán a la Ley que las creó, y no podrán desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los autorizados de conformidad con sus leyes respectivas”.

De modo similar a las leyes especiales que regulan a estos entes públicos en el ordenamiento positivo panameño, en el derecho colombiano, la Ley No.489 de 29 de diciembre de 1998⁶, *“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras*

⁴ *Ibidem.*, p.100.

⁵ El artículo 201, numeral 61 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, define al Interés público la “finalidad del Estado, es el propio interés colectivo, de la sociedad en su conjunto, en contraposición al interés individual”.

⁶ “Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de las entidades de orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

disposiciones”, precisa en su Capítulo XIII, titulado “Entidades descentralizadas” que las mismas, “como órganos del Estado, aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas (ver artículo 68), lo que aplicado a las Juntas Directivas que las regentan se traduce en que éstas, en sus actuaciones, igualmente “..., deberán consultar la política gubernamental del respectivo sector y el interés del organismo ante el cual actúan” (ver artículo 73).

De lo anterior se desprende que el accionar, no sólo de la entidad, sino las Juntas Directivas que las regentan, debe adecuarse a la “política general” de naturaleza pública, adoptada por el Consejo de Gabinete, además de la prohibición de que se alejen del principio de estricta legalidad.⁷

La doctrina comparada refuerza la afirmación anterior, al describir las funciones propias de estas estructuras:

“...Estos organismos desarrollan funciones relacionadas con la actividad especializada para la cual fueron creados. Estas funciones están detalladas para cada establecimiento en las normas de creación y reorganización, las cuales igualmente, las distribuyen entre las diferentes autoridades, sobre todo entre la junta directiva y el gerente, director o presidente. El ejercicio de las funciones por los establecimientos públicos, como personas jurídicas que son, está limitado por el principio de especialidad, según el cual solo pueden realizar aquellos actos y operaciones para el cual fueron creados”.⁸

De la citada Ley No.489 de 1998 de Colombia (cuyo contenido es muy similar a la norma atributiva de competencia contenida en las diversas leyes orgánicas o marcos regulatorios de los entes dotados de autonomía en Panamá) también es posible inferir los objetivos generales de las Juntas Directivas, los cuales se desprenden de las funciones generales atribuidas a todas ellas, por dicho marco legal; en este sentido, el artículo 76° de la aludida Ley, establece lo siguiente:

“**Artículo 76°.-** Funciones de los consejos directivos de los establecimientos públicos. Corresponde a los consejos directivos de los establecimientos públicos:

- a. Formular a propuestas del representante legal, la política general del organismo, los planes y programas que, conforme a la Ley Orgánica de Planeación y a la Ley Orgánica del Presupuesto deben proponerse para su incorporación a los planes sectoriales y a través de éstos, al Plan Nacional de Desarrollo;
- b. Formular a propuestas del representante legal, la política de mejoramiento continuo de la entidad, así como los programas orientados a garantizar el desarrollo administrativo;
- c. Conocer de las evaluaciones semestrales de ejecución presentadas por la administración de la entidad;
- d. Proponer al Gobierno Nacional las modificaciones de la estructura orgánica que consideren pertinentes y adoptar los estatutos internos de la entidad y cualquier reforma que a ellos se introduzcan de conformidad con lo dispuesto en sus actos de creación o reestructuración;

⁷ Artículo 18 de la Constitución Política.

⁸ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ. Libardo. Estructura del Poder Público en Colombia. Editorial TEMIS, Quinta Reimpresión de la Decimoquinta Edición. Bogotá. 2018. Página 111.

- e. Aprobar el proyecto de presupuesto anual del respectivo organismo;
- f. Las demás que les señalen la ley, el acto de creación y los estatutos internos.” (El subrayado del Despacho).

De lo anotado trasluce que en sentido general, que la Junta Directiva es el órgano de gobierno responsable de tomar decisiones trascendentales a nivel macro de las organizaciones públicas de carácter autónomo, siendo su principal finalidad velar por el crecimiento, desarrollo u optimización de la actividad o servicio especial al cual se dedica la misma, mediante la formulación de sus líneas de política, su planificación estratégica y sus programas insignia; entre otras atribuciones específicas, señaladas en su ley especial, acto de creación y estatutos internos, según sea el caso, normalmente circunscritas a la asesoría, supervisión y control de la gestión administrativa de la respectiva entidad. En suma, la Junta Directiva es el órgano superior de gobierno que vela por que la entidad cumpla con su razón de ser.

III. Concepto de dietas, disposiciones legales vigentes, desnaturalización de la figura y justificación de su monto.

En lo concerniente al concepto de “dietas”, el “Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Gasto Público”, en su edición actualizada a 2018, aprobado mediante la Resolución MEF-RES-2018-819 de 29 de marzo de 2018 por el Ministerio de Economía y Finanzas, señala lo siguiente:

“020 DIETAS. Son las retribuciones devengadas por miembros de las juntas y comisiones determinadas en función del número de sesiones.” (Ministerio de Economía y Finanzas; 2018, Gaceta Oficial 28500 A de lunes 9 de abril de 2018).

En cuanto al alcance del concepto “dietas”, el artículo 75 del Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, “Que establece y regula la Carrera Administrativa”, dispone:

“Artículo 75. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por retribución del puesto de trabajo el sueldo, gastos de representación, sobretiempo, compensaciones, diferencial y demás prestaciones que reciban los servidores públicos, siempre y cuando les corresponda por sus servicios. La retribución debe adecuarse al tiempo efectivamente laborado por el servidor público; y no serán parte de la retribución los gastos de alojamiento, alimentación, uniformes, transporte y otros similares que son catalogados como viáticos o dietas.” (Lo subrayado es nuestro).

Como es posible advertir, la norma legal citada nos aclara que las “dietas” no remuneran o retribuyen el ejercicio de un puesto de trabajo o cargo público; de allí que pueda entenderse que las mismas, constituyen un estipendio adicional al sueldo del servidor público, que le compensa económicamente por el tiempo laborado como miembro de cuerpos directivos, ejerciendo funciones públicas que no forman parte de las propias de su cargo ocupacional, de acuerdo con su ley especial y/o el respectivo manual descriptivo, pero que le han sido atribuidas por otras leyes o delegadas por autoridad competente para ello.

En cuanto a los supuestos en los cuales los servidores públicos que sean miembros de las Juntas Directivas de entes autónomos estatales, tendrían derecho al cobro de “dietas”, es pertinente traer a colación lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Decreto de Gabinete No.57 de 27 de noviembre de 1968, por el cual se modifica la Ley No.26 de 20 de diciembre de 1965, los cuales señalan:

“Artículo 1. El artículo 1 de la Ley 26 de 20 de diciembre de 1965, quedará así:

Artículo 1. Los funcionarios públicos que, por razón de su cargo forman parte de las Juntas Directivas, Juntas Asesoras, Comisiones y demás organismos similares en Instituciones Autónomas, Interministeriales y Semiautónomas, solo podrán percibir dietas por su asistencia a las reuniones de dicho organismos, cuando las mismas se celebren o se prolonguen fuera de las horas de servicio.” (El subrayado es nuestro)

“Artículo 2. Ningún funcionario ni empleado de Institución Autónoma, Interministerial o Semiautónoma, que no forme parte de las Juntas Directivas, Juntas Asesoras, Comisiones y demás organismos similares de la Institución a la que sirve podrá recibir dietas ni remuneración adicional a su sueldo por razón de los servicios que presente en las reuniones de tales organismos, cuando las mismas se celebren en horas de servicio. Cuando dichas reuniones tuvieren verificación fuera del horario normal de trabajo, los servicios que presenten los funcionarios y empleados de la institución serán remunerados como horas de trabajo extra, en forma proporcional al sueldo que devenguen.” (El subrayado es nuestro)

A juicio de este Despacho, las citadas normas legales cumplieron su finalidad al ser dictadas en un momento histórico en el que la Administración Pública no contaba con tantas entidades descentralizadas, manteniendo una gestión pública muy similar al de las primeras décadas de la vida republicana. Ciertamente al hacerse más compleja, el Estado precisó de otros mecanismos para el cumplimiento de sus fines específicos y garantizar la adecuada integración y funcionamiento de los entes directivos de entidades públicas dotadas de autonomía.

En el sentido anotado, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de 10 de febrero de 2004, la señaló:

“... ”

Sobre este último extremo, el acto administrativo acusado aclara que para el pago de las dietas causadas a favor de dos específicos representantes de los gremios que menciona, cuales son: el de los trabajadores de la salud y el de los servidores públicos, el pago de dicha prerrogativa por asistencia a reuniones de Junta o de comisión deberá hacerse con prescindencia que el acto coincida con la jornada laboral u horario de trabajo de la institución pública en que aparecen nombrados; lo cual tiene incluso un soporte lógico y fáctico por cuanto en caso de un supuesto normativo o regulador contrario, sólo podrían convocarse reuniones de Junta (Pleno) o de Comisiones de trabajo en la institución de seguridad social cuando los representantes de los mencionados gremios estén dentro de su jornada de trabajo natural. En otras palabras, éstos como integrantes directores del cuerpo colegiado sólo estarían obligados a concurrir a tales reuniones si son convocados o citados dentro de su jornada ordinaria de trabajo.

Realmente, en forma lata, ello constituiría una limitante irrazonable que entorpecería la labor eficaz y eficiente del máximo órgano de gobierno deliberante y de decisión de la Caja de Seguro Social, que desmejoraría la función y propósito de interés público o bien común que tiene asignado como organismo rector de la seguridad social; y en concreto, conllevaría

No parece recomendable condicionar el pago de una dieta a que la reunión oficial que la genera se efectúe dentro de un limitado e infranqueable límite de tiempo. Sería sugerible sujetar, como es natural y obvio, el pago de dicho estipendio a la asistencia del miembro director o suplente de que se trate, sin consideración al sector de la sociedad que representa. Esto significa que si un miembro director o su suplente inasiste a la reunión plenaria o de comisión convocada de conformidad con los reglamentos, no tiene derecho a percibir ese rubro.” (El subrayado es nuestro)

Ahora bien, al margen de los argumentos que desaconsejan restringir el número o frecuencia de las sesiones de estos cuerpos directivos, la Ley No.110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2020, dispone en su artículo 295 lo siguiente:

“Artículo 295. Juntas directivas. Las dietas de las juntas directivas de las entidades públicas no excederán de quinientos balboas (B/.500.00) por sesión, y se reconocerán por un máximo de dos sesiones por mes. Las dietas no podrán ser modificadas en la presente vigencia fiscal.” (El subrayado es nuestro).

Como se aprecia, la norma legal citada limita el monto máximo que por sesión podrán las instituciones descentralizadas, las empresas públicas y los intermediarios financieros, reconocer a los miembros de sus Juntas Directivas, restringiendo asimismo la cantidad de sesiones mensuales que las mismas podrán sostener a dos por mes, en el supuesto específico de que se hubiese fijado la dieta en el monto máximo que establece dicha norma, de quinientos balboas (B/.500.00).

En virtud de lo indicado, la autonomía de éstas para definir muto propio y atención a sus prioridades y circunstancias particulares, la frecuencia con que dichos entes deliberativos deberán reunirse para dar cumplimiento a sus funciones legales, se verá limitada o restringida en el sentido que, solamente podrían celebrar más de dos (2) sesiones por mes, si las dietas se hubieren fijado en un monto inferior a quinientos balboas (B/.500.00) y dentro del límite máximo que implícitamente señala la citada norma presupuestaria de mil balboas (B/.1,000.00) por mes.

Sin embargo, luego de un estudio minucioso realizado en enero de este año, por el Departamento de Documentación Jurídica e Investigación de esta Procuraduría, sobre los montos de las dietas que reciben los miembros de Juntas Directivas y otros órganos colegiados del Estado (adjunto)⁹, hemos podido constatar que en algunos casos, las entidades no cumplen con el límite máximo que establece la Ley de Presupuesto vigente y, además, existe una gran asimetría y dispersión normativa en la materia.

Vemos así que existen entes directivos cuyas leyes especiales o reglamentos, les fijan a sus directores dietas por montos modestos, como es el caso de la Comisión de Educación Sindical, regulada por la Ley No.70 de 20 de septiembre de 1973, por la cual se crea el Instituto Panameño de Estudios Laborales, cuyo artículo 7 la establece en veinte balboas (B/.20.00) por cada sesión a la que asistan, hasta un máximo de dos reuniones mensuales, exceptuando al Rector de la Universidad

⁹ Ministerio Público, Procuraduría de la Administración. STANZIOLA, Dalquis; DOBRAS, Demetrio; TAPIA, Elenis; GUTIÉRREZ, Kiria. Investigación: Realizada a solicitud del señor Procurador de la Administración, referente al monto de las dietas que reciben los miembros de las Juntas Directivas y otros órganos colegiados del Estado. Enero, 2020.

de Panamá y el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral o quienes los reemplacen; el caso del Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), que en el artículo 30 de la Resolución No.14 de 15 de julio de 1998, fijó para sus miembros una dieta de cuarenta balboas (B/.40.00).

También se observan casos en los que existe manifiesta disparidad entre el monto de las dietas fijadas para los miembros de las Juntas Directivas de entidades que ejercen la fiscalización y control de determinadas actividades económicas y sus sujetos supervisados estatales, aun cuando pertenezcan al mismo giro de actividad o sector, como es el caso de las superintendencias financieras, cuyas dietas han sido fijadas, en los dos casos de la Superintendencia de Bancos y de la Superintendencia del Mercado de Valores, por el Órgano Ejecutivo (Decreto No. 8 de 31 de marzo de 1998, y Decreto Ejecutivo No. 66 de 2 de febrero de 2012, respectivamente); y, en el caso de la Superintendencia de Seguros, por su Junta Directiva mediante Resolución JD-07-2012 de 30 de julio de 2012, por la cual se adopta su reglamento interno; por la suma de doscientos cincuenta balboas (B/.250.00). Entretanto, en el caso de algunos bancos oficiales, la diferencia es notoria. Así por ejemplo, el Decreto Ejecutivo No.156 de 27 de junio de 2017, fija dietas para los miembros de la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá en setecientos cincuenta balboas (B/.750.00) por sesión de Junta Directiva y quinientos balboas (B/.500.00) por sesión de los Comités requeridos por el régimen bancario. En el caso de la Caja de Ahorros, el Decreto Ejecutivo No.62 de 1 de julio de 2010 establece una dieta de setecientos cincuenta balboas (B/.750.00) por sesión de la Junta Directiva, únicamente.

Otros casos contrastan de modo desmesurado con ejemplos arriba citado, como ocurre con las dietas fijadas en favor de los directivos del Fondo de Ahorro de Panamá, cuyos directores, por disposición de la Resolución Ministerial No. 001-DICRE de 28 de enero de 2013, tienen derecho a percibir una dieta de dos mil balboas (B/.2,000.00), por su asistencia a las reuniones de la Junta Directiva.

Esta situación cabe anotar, se ha venido agudizando con el transcurso de los años, debido a la carencia de una ley marco de aplicación general a estos entes, que unifique criterios en cuanto a:

- 1) El perfil mínimo que deben llenar los aspirantes a miembro de Junta Directiva atendiendo a elementos como su formación, experiencia, prestigio, la importancia y complejidad de las funciones que han de desempeñar, entre otros;
- 2) Topes o rangos (mínimo/máximo) dentro de los cuales deban fijarse estos estipendios adicionales al salario, establecidos en consideración a criterios de racionalidad técnica y proporcionalidad;
- 3) La pretendida prevalencia de los principios de autonomía y especialidad normativa, aun frente a la clara obligación legal de los entes autónomos de observar, pese a dichos preceptos, las políticas públicas generales emanadas del Poder Ejecutivo, mismas que en materia de control del gasto público, se materializa año tras año a través de la Ley de Presupuesto General del Estado;
- 4) El sistemático olvido del servicio objetivo al interés general, que debe constituir la esencia de la Administración pública, por quienes aspiran a ocupar estas posiciones y quienes detentan la competencia para fijar sus dietas (que muchas veces son los propios directores que integran estos cuerpos directivos), lo que hasta cierto punto ha traído como consecuencia, que las dietas sean indebidamente vistas como una forma de complementar los sueldos de determinados servidores públicos o como una forma de premiar a los allegados al gobierno de turno.

Cabe entonces preguntarse ¿Qué justifica el monto a pagar en concepto de dietas y las diferencias entre una y otra entidad?

Dado que no existe en el ordenamiento positivo panameño normativa alguna que establezca parámetros a seguir para la fijación del monto de estos estipendios, nos permitimos recurrir a los criterios generales que de acuerdo con la literatura sobre gobierno corporativo, deberían tomarse en cuenta, a nivel de las empresas (inclusive públicas), para seleccionar a sus directores; elementos que podría estimarse determinan su valor en el “mercado de directores”.

En tal sentido, resultan relevantes aspectos como la complejidad de las funciones que estarían llamados a desempeñar (en ocasiones, estas pueden abarcar labores de asesoría y supervisión en áreas temáticas complejas tales como procesos de auditoría, marco legal, formulación e implementación estratégica, sistemas de compensación del talento humano, relaciones con proveedores y clientes; mercados internacionales, administración financiera y valoración del riesgo¹⁰); la reputación del aspirante (normalmente basada en sus cargos de tiempo completo actuales o previos, u otros factores como el no haberse visto involucrado en pérdidas de valor debidas a prácticas ilegales¹¹); criterios profesionales relacionados con el mérito y su particular capacidad de ofrecer destrezas o aptitudes necesarias.¹²

En el caso de las entidades públicas, estimamos que también sería relevante considerar el grado de autonomía financiera que detentan, y en ese sentido analizar elementos como la situación general de las finanzas públicas, o el mayor o menor grado de autonomía presupuestaria que detenta la entidad (si sus gastos de funcionamiento son cubiertos con transferencias del Gobierno Central o si se manejan con sus propios recursos, estando exceptuados del principio de caja única).

IV. ¿Es viable que un funcionario esté designado en varias Juntas Directivas?

Ante la interrogante planteada, una vez revisada la legislación nacional aplicable al caso, encontramos que formalmente la ley no prohíbe, ni permite, de manera expresa, que una sola persona pueda ser nombrada como Director(a) en más de una Junta Directiva de entidades descentralizadas del Estado. Además, si se tiene en consideración que el ejercicio de la función de dirección de un ente autónomo estatal, como miembro de una Junta Directiva, no constituye en propiedad el ejercicio de un cargo público remunerado, es posible comprender el porqué de este vacío.

No obstante, al margen de lo antes señalado, sin importar su origen, todo miembro de una Junta Directiva de una entidad estatal, ejerce funciones públicas dentro de la misma. De allí que el individuo dentro de esta condición, le sea aplicable el Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004, “Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central”, que en cuanto a su ámbito de aplicación señala lo siguiente:

“Artículo 1: Las disposiciones de este decreto son de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios o servidores públicos, sin perjuicio de su nivel jerárquico, que presten servicios en las diferentes

¹⁰ TRUJILLO DAVILA. María Andrea y otros. Las Juntas Directivas en el Desarrollo del Gobierno Corporativo. Editorial CESA, Bogotá, Colombia, 2015.

¹¹ Ibidem, pgs.96 y 97.

¹² Informe de Gobierno Corporativo de Tocumen, Instituto de Gobierno Corporativo-Panamá. 2019, pgs. 94-95.

instituciones del gobierno central, entidades autónomas o semiautónomas, lo mismo que en empresas y sociedades con participación estatal mayoritaria.

Artículo 2: Para los efectos del presente decreto, se entiende por Función Pública toda actividad permanente o temporal, remunerada o ad honorem, realizada por una persona natural en nombre o al servicio del Estado en cualquiera de las instituciones a que se refiere el artículo anterior, con independencia de su nivel jerárquico” (El resaltado es nuestro).

Así las cosas, quien ejerza funciones públicas dentro de cualquier institución que pertenezca a tal andamiaje, deben respetar los principios éticos en dicho Código consagrados, entre ellos los de probidad, prudencia y responsabilidad:

“Artículo 3: PROBIDAD. El servidor público debe actuar con rectitud y honradez, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona. Tampoco aceptará prestación o compensación alguna por parte de terceros que le pueda llevar a incurrir en falta a sus deberes y obligaciones”.¹³

Artículo 4: PRUDENCIA. El servidor público debe actuar con pleno conocimiento de las materias sometidas a su consideración y con la misma diligencia que un buen administrador emplearía para con sus propios bienes, dado que el ejercicio de la función pública debe inspirar confianza en la comunidad. Asimismo, debe evitar acciones que pudieran poner en riesgo la finalidad de la función pública, el patrimonio del Estado o la imagen que debe tener la sociedad respecto de sus servidores.

Artículo 8: RESPONSABILIDAD. El servidor público debe hacer un esfuerzo honesto para cumplir cabalmente sus deberes. Cuanto más elevado sea el cargo que ocupa un servidor público, mayor es su responsabilidad para el cumplimiento de las disposiciones de este Código Uniforme de Ética.” (El subrayado es nuestro)

Diversos autores en el ámbito del gobierno corporativo, dan cuenta de la medida en que el nombramiento simultáneo de directores en varios cuerpos directivos, podría afectar negativamente rendimiento y valor de las corporaciones. En este sentido, aun cuando se sostenga que el incremento de la experiencia o reputación de los directores es bueno para la empresa; o que los directores de alta calidad reciben un mayor nivel de propuestas para ocupar asientos en Juntas Directivas; no menos cierto es que también se ha señalado que cuando la mayoría de los directores externos de una junta ocupan tres o más posiciones en Juntas Directivas de otras empresas, el valor de mercado de las empresas es menor en comparación con aquellas en las que las Juntas Directivas están conformadas por directores externos poco ocupados. Ello en función de que los directores muy ocupados no pueden supervisar a la alta gerencia efectivamente debido a su falta de tiempo, por lo que suelen ser más permisivos con los gerentes ante un mal desempeño. Igualmente, pueden presentar un menor involucramiento en comités de apoyo relevantes, como los de auditoría o el de compensación del talento.¹⁴

¹³ Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo No. 46 de 14 de diciembre de 2005.

¹⁴ Trujillo Op, cit., pgs. 108-117.

V. Conclusiones.

1. En la actualidad, la República de Panamá carece de una legislación marco que regule el funcionamiento de las Juntas Directivas y patronatos, por lo que ha quedado al arbitrio de cada ley orgánica de las entidades respectivas su regulación; situación que ha producido disparidad en la regulación de las mismas, no solo en cuanto la forma en que son elegidos estos miembros y los criterios en base a los cuales se les elige y determina el monto a pagar en concepto de dietas.
2. No existe un criterio uniforme en cuanto a la regulación del funcionamiento de las Juntas Directivas de las entidades descentralizadas, por lo que se hace imperioso regular las mismas a través de una ley marco que optimice los recursos de la Administración Pública a efectos que ésta pueda cumplir con las finalidades superiores para la cual fue establecido el Estado.

De modo específico, en cuanto a las interrogantes por usted planteadas se concluye:

1. Al margen de los cuestionamientos que desde distintos puntos de vista (económico-financiero, ético; o desde el mayor o menor grado en que se da cumplimiento a los objetivos de desarrollo sostenible o a los principios de gobierno corporativo) se les pueda endilgar a la actual composición y funcionamiento de las Juntas Directivas; **no existe en el ordenamiento positivo panameño disposición legal alguna que prohíba o imponga límites al Poder Ejecutivo, para designar a un servidor público como Director en varias Juntas Directivas de entidades estatales.**
2. Tampoco existe normativa legal alguna, que a título omnicompreensivo imponga límites o rangos dentro de los cuales, la autoridad competente para ello, **deba fijar el monto de la dieta a pagar a los miembros de las Juntas Directivas de los entes públicos que gozan de autonomía frente al Poder Central, por las sesiones a las que éstos asistan.**

En cuanto a esto último a modo de reflexión final, estimamos que cualquier iniciativa legislativa encaminada a regular estos aspectos, debería fundarse en criterios de racionalidad técnica, de modo tal que, al momento de definir el perfil de los aspirantes al cargo de Director y el monto que tendrán derecho a percibir en concepto de dietas por la asistencia a reuniones de una Junta Directiva, la propuesta contemple elementos como la complejidad de las funciones que estarían llamados a desempeñar; la reputación y probidad del aspirante; criterios profesionales y éticos relacionados con su mérito y capacidad de ofrecer destrezas o aptitudes necesarias; así como la situación general de las finanzas públicas, o el mayor o menor grado de autonomía presupuestaria que detenta la entidad (es decir, si sus gastos de funcionamiento son cubiertos con transferencias del Gobierno Central o si se manejan con sus propios recursos, estando exceptuados del principio de caja única).

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gsgd/dc