



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de marzo de 2020
C-030-20

Señor
Manuel Araúz Rivera
Director General
Instituto de Mercado Agropecuario (IMA)
Ciudad

Ref.: Interpretación de la Ley sobre adquisiciones del Programa de Solidaridad Alimentaria, ante disyuntivas de lo contenido en la Ley N°.70 de 1975 y la Resolución de Gabinete N°.129 de 31 de octubre de 2007.

Señor Director:

En ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, tengo a bien referirme a su Nota DG-MJAR-jc-49-2020, calendada el 22 de enero de 2020, recibida en este Despacho el 3 de febrero del presente año, en la cual se consulta la opinión de esta Procuraduría sobre la interpretación de la ley y la obtención de los consejos jurídicos surgidas por la interpretación de la Ley N°.70 de 15 de diciembre de 1975 y lo determinado en la Resolución de Gabinete N°.129 de 31 de octubre de 2007, en lo referente a avalar eventos y compras, siendo adquisiciones del Programa de Solidaridad Alimentaria.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y en virtud de la facultad concedida a este Despacho mediante el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000 que llama a esta entidad a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto, nos permitimos indicar lo siguiente:

I. Sobre lo consultado:

Apreciamos que la consulta busca nuestro pronunciamiento respecto a la interpretación, sentido y alcance de las normas positivas, y determinar si las contrataciones que sobrepasen la suma de B/. 50,000.00 deben ser sometidas a la aprobación del Comité Ejecutivo del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA), en carácter de ratificación; en tanto que el literal “g” del artículo 9 de la Ley N°.70 de 15 de diciembre de 1975, confiere al Director General del Instituto de Mercado Agropecuario (IMA) la atribución de autorizar los gastos o contratos hasta por la suma de cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00).

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración:

En relación a la interrogante que se colige de la consulta planteada, esta Procuraduría considera que las normas jurídicas que rigen a la institución, las cuales fundamentan el análisis que se consulta, no permiten que el Comité Ejecutivo del Instituto de Mercadeo Agropecuario, delegue en el Director General de dicha institución, la facultad de autorizar y/o aprobar los actos, contratos y gastos que sobrepasen los cincuenta mil Balboas (B/.50,000.00), que sean referentes y se ejecuten en base al contrato de Fideicomiso del Programa para la Solidaridad Alimentaria, toda vez que sería necesario que la Ley orgánica de la institución, lo señale de manera expresa.

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

III. Consideraciones previas a lo consultado

Para efecto de esta consulta, es indispensable estudiar el Contrato de Fideicomiso del Programa para Solidaridad Alimentaria suscrito entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), como Fideicomitente, y el Banco Nacional de Panamá (BNP), como Fiduciario, el 2 de noviembre de 2007, como fuera autorizado por la Resolución de Gabinete N°.124 de 22 de octubre de 2007 que aprueba la creación del Programa para la Solidaridad Alimentaria.

Este instrumento contractual, en su cláusula vigésima segunda, faculta a la Procuraduría de la Administración para que en caso de controversia, medie y decida sobre la interpretación y alcance del mismo. Por tanto, y toda vez que la Ley Orgánica de esta Procuraduría nos limita a emitir una opinión en este caso, en virtud de la precitada cláusula se desarrolla el fundamento del criterio que se emite en cuanto a las dudas planteadas en la consulta elevada a este Despacho.

IV. Fundamento del Criterio de la Procuraduría de la Administración:

Siendo interés del Gobierno Nacional que la población pudiese adquirir los alimentos a precios razonables, estimulando la oferta suficiente de productos alimenticios, mediante Resolución de Gabinete N°.124 de 22 de octubre de 2007¹, se crea el Programa de Seguridad Alimentaria a fin de garantizar el acceso de la población a los productos alimenticios de primera necesidad.

¹ Publicada en Gaceta Oficial N° 25908 de 29 de octubre de 2007.

Así, según la precitada resolución, el Consejo de Gabinete tiene la atribución de establecer los productos que se han de abastecer mediante este Programa, en tanto que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) queda autorizado para gestionar los fondos necesarios para financiarlo. De igual forma, queda establecido que tales fondos se manejarán a través de un fideicomiso suscrito entre el MIDA, como Fideicomitente, y el Banco Nacional de Panamá (BNP), como Fiduciario; e igualmente establece que la entidad ejecutora será el Instituto de Mercadeo Agropecuario. (*cf.* Art. 2 y 3 de la Resolución de Gabinete N° 124 de 2007).

De igual forma, el artículo 2 de la precitada Resolución de Gabinete N°.124 de 2007, señala que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario emitiría el reglamento correspondiente. Ello se materializa en el Decreto Ejecutivo N°.64 del 30 de noviembre de 2007², por el cual se aprueba el Reglamento del Programa para la Solidaridad Alimentaria, donde se ratifica que la entidad ejecutora del programa corresponde al Instituto de Mercadeo Agropecuario.

El citado Decreto Ejecutivo N°.64 de 2007, hace referencia que el día 2 de noviembre de 2007, se firmó el Contrato de Fideicomiso entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el Banco Nacional de Panamá y que, para la ejecución de dicho fideicomiso, se hace necesaria la reglamentación del mismo; quedando establecido, en su artículo 2, lo siguiente:

“Artículo 2. Los desembolsos de los recursos del Fideicomiso del Programa para la Solidaridad Alimentaria, estarán sujetos a las disposiciones de la Ley N° 1 de 5 de enero de 1984 “por la cual se regula el Fideicomiso en Panamá y se adoptan otras disposiciones”, al Contrato de Fideicomiso y al presente reglamento, bajo la fiscalización de la Contraloría General de la República.”

De lo anterior se infiere que los desembolsos quedan sujetos a tres (3) disposiciones principales, a saber: la primera, la Ley N°.1 de 1984 que regula el Fideicomiso en Panamá; la segunda, el Contrato de Fideicomiso – entendiéndose por tal suscrito entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el Banco Nacional de Panamá el 2 de noviembre de 2007, como fuera autorizado por la Resolución de Gabinete N°.124 de 22 de octubre de 2007 que aprueba la creación del Programa para la Solidaridad Alimentaria, y la Resolución de Gabinete N°.129 de 31 de octubre de 2007, que autoriza la contratación directa entre el MIDA y el BNP, aprobando el Contrato de Fideicomiso a suscribirse; y la tercera, el reglamento que se expide mediante Decreto Ejecutivo N°.64 de 2007, y que posteriormente recibe una adición en su artículo 6A por medio del Decreto Ejecutivo N°.43 de 29 de septiembre de 2009³.

² Publicado en Gaceta Oficial N° 25933 de 5 de diciembre de 2007.

³ Publicado en Gaceta Oficial N° 26383-B de 7 de octubre de 2009.

Así, y en atención a las dudas planteadas en la consulta elevada a este Despacho, se hace necesario el análisis de las facultades del IMA como entidad ejecutora del programa, en relación con la adquisición, mediante autorización y/o aprobación de los actos y contratos, de los productos que sean referentes y se ejecuten en base al Contrato de Fideicomiso del Programa para la Solidaridad Alimentaria, a la luz tanto del Decreto Ejecutivo N°.64 de 2007, con sus posteriores adiciones; como de la Ley N°.70 de 15 de diciembre de 1975, por la cual se crea el Instituto de Mercadeo Agropecuario y se determinan sus funciones, con las modificaciones que recibiera por parte de la Ley N°.10 de 15 de abril de 2016⁴; y a ello procedemos en los siguientes términos:

- **Decreto Ejecutivo N°.64 de 2007, por el cual se aprueba el Reglamento del Programa para la Solidaridad Alimentaria:**

Este instrumento jurídico se fundamenta estableciendo que es función primordial del Estado implementar y desarrollar una política nacional alimentaria que provea el estado nutricional adecuado de toda la población, que garantice la accesibilidad y el consumo de los alimentos, y que permita satisfacer sus necesidades alimenticia, a precios razonables, promoviendo e incentivando la oferta adecuada de todos los productos de la cadena alimenticia.

El artículo 3 de la norma *ut supra* señala que el Instituto de Mercadeo Agropecuario, será la Entidad Ejecutora del Programa, por lo cual será responsable ante el Fiduciario de la coordinación, administración y ejecución del Programa, teniendo funciones de planificar, organizar, administrar y ejecutar la operatividad del funcionamiento de todas las actividades del programa, lo cual incluye en atención al literal “a”, la siguiente:

“Artículo 3.

- a. Realizar el mercadeo de todos los productos que serán **adquiridos** a través de este Programa, que incluye el manejo, **adquisición** y comercialización de los mismos así como las **contrataciones** de los bienes o servicios conexos previamente definidos en el Contrato de Fideicomiso.
- b. ...” **(El resaltado es nuestro).**

En este mismo sentido, el artículo 6 señala, en su literal “e”, que la orden de compra o el contrato será refrendado por el **Representante Legal de la Entidad Ejecutora** o a quien este delegue; quedando aquí, claramente establecido, que es facultad de quien ostente la representación legal del Instituto, refrendar la orden de compra o el contrato que sean referentes y se ejecuten en base al Contrato de Fideicomiso del Programa para la Solidaridad Alimentaria.

⁴ Publicada en Gaceta Oficial N° 28013-A de 19 de abril de 2016.

En cuanto a la representación legal del Instituto de Mercadeo Agropecuario, el artículo 16 de la Ley N°.70 de 1975 – Orgánica del Instituto de Mercadeo Agropecuario – establece lo siguiente:

“**Artículo 16.** El Ministro de Desarrollo Agropecuario como Presidente del Comité Ejecutivo y representante Legal del INSTITUTO, podrá delegar su representación en el Director General o en otro servidor público de la institución y dicha delegación será revocable en cualquier momento; el delegado adoptará las decisiones, expresando que lo hace por delegación. Las funciones delegadas no podrán a su vez delegarse, en cuyo caso lo actuado por el delegado será nulo.”

No obstante, tanto los precitados artículos del Decreto Ejecutivo N°.64 de 2007 como el propio artículo 16 de la Ley N°.70 de 1975 deben verse a las luz de la Ley Orgánica del IMA, que dispone claramente en el Comité Ejecutivo y/o el Director General del Instituto, la facultad de autorización para suscribir bienes y servicios o desarrollar obras, de acuerdo a montos definidos en la propia Ley.

En este sentido, apreciamos que el Comité Ejecutivo del Instituto de Mercadeo Agropecuario, cuyo Presidente es el Ministro de Desarrollo Agropecuario, profirió la Resolución CE-02-2007 de 6 de noviembre de 2007, autoriza al IMA para la ejecución del Programa de Solidaridad Alimentaria en virtud de las funciones que le competen como entidad ejecutora del programa; y a su vez delega en el Director General de dicha institución la facultad de autorizar y/o aprobar los actos, contratos o gastos que sobrepasen los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), que sean referentes y se ejecuten en base al Contrato de Fideicomiso del Programa para la Solidaridad Alimentaria, que fuera suscrito entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y el Banco Nacional de Panamá (BNP).

De acuerdo al Diccionario del Español Jurídico de la Real Academia Española, se entiende por “delegación de la competencia” lo siguiente:

“**delegación de la competencia.** Adm. Asignación del ejercicio de una competencia a un órgano distinto del titular de la misma, reteniendo este dicha titularidad, **en los casos y en los términos previstos en la ley...**” (Real Academia Española & Consejo General del Poder Judicial, 2016, p.597) (Lo resaltado es nuestro).

La más autorizada doctrina del Derecho Administrativo, ha señalado, a propósito de la delegación de funciones, diversos criterios. De acuerdo a Eduardo García de Enterría y Tomás –Ramón Fernández, en su obra Curso de Derecho Administrativo, Tomo I:

“La competencia se determina, en consecuencia, analíticamente, por las normas (no todos los órganos pueden lo mismo, porque entonces no se justificaría su pluralidad), **siendo irrenunciable su ejercicio por el órgano ‘que tenga atribuida como propia’** (LPC., art. 12.1), aunque la misma norma puede prever supuestos de dislocación competencial (delegación, sustitución, avocación, que suponen traslados de competencia de unos a otros órganos; **sin la previsión legal expresa esos traslados no son posibles.**” (García de Enterría & Fernández, 2008, p.531) **(Lo resaltado es nuestro).**

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia de 4 de abril de 2003, externó el siguiente criterio:

“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’ (Sentencia 20 de diciembre de 2001. caso: Miguel González versus Ministerio de Economía y Finanzas. Magdo. Ponente: Arturo Hoyos).” **(Lo resaltado es nuestro).**

En el caso que nos ocupa, de acuerdo al artículo 10 de la Ley N°.70 de 15 de diciembre de 1975, el Director General del Instituto de Mercadeo Agropecuario, puede:

“Artículo 10. El Director General por delegación del Ministro de Desarrollo Agropecuario **organiza, dirige y supervisa todas las actividades que realiza el Instituto siendo responsable ante el Comité Ejecutivo por su correcto y eficiente funcionamiento.**” **(Lo resaltado es nuestro).**

Como se puede observar, y a la luz de los precitados artículos 10 y 16, solamente el Ministro de Desarrollo Agropecuario pudiere delegar en el Director General del Instituto de Mercadeo Agropecuario, los temas de organización, dirección y supervisión de las actividades que realiza la institución que son propias del Ministro, así como su representación.

- **Contrato de Fideicomiso del Programa para la Solidaridad Alimentaria - 2 de noviembre de 2007:**

Siendo que el fideicomiso es un acto jurídico en virtud del cual una persona llamada fideicomitente transfiere bienes a una persona llamada fiduciario para que los

administre o disponga de ellos en favor de un fideicomisario o beneficiario, que puede ser el propio fideicomitente; y que las entidades de Derecho Público están facultadas, por la Ley N°.1 de 5 de enero de 1984 – Por la cual se regula el Fideicomiso en Panamá y se adoptan otras disposiciones – a retener bienes propios en fideicomiso y actuar como fiduciarios de los mismos para el desarrollo de sus fines, mediante declaración hecha con las formalidades de la propia Ley N°.1 de 1984; precisa entonces hacer lo propio y el análisis del Contrato de Fideicomiso del Programa para la Solidaridad Alimentaria. Veamos:

El literal “f” de la cláusula primera de este Contrato, establece que la Entidad Ejecutora del Programa es el Instituto de Mercadeo Agropecuario, como institución a través de la que se realiza la comercialización o mercadeo de los productos alimenticios incorporados al Programa para la Solidaridad Alimentaria. Esto es concordante con los instrumentos legales ya citados, a saber: el Decreto Ejecutivo N°.64 de 2007, Resolución de Gabinete N°.24 de 2007 y Resolución de Gabinete N°.129 de 2007.

En este mismo sentido, el literal h de la misma cláusula primera, define la comercialización o mercadeo en los siguientes términos:

“Primera: (Definiciones)

a. ..

...

h. Comercialización o Mercadeo: Son los servicios conexos tales como la **selección del producto, selección del proveedor**, proceso de empaque, la distribución, la promoción, la venta entre otras; en fin todas las actividades relacionadas con un producto desde que se selecciona hasta que llega al consumidor final. Los servicios conexos para lograr los fines de este Programa forman parte de las actividades a ejecutar con este Fideicomiso.

i. ...” (El resaltado es nuestro).

De lo anterior se infiere con meridiana claridad, que tanto la selección del producto como la selección del proveedor corresponde a un procedimiento de selección de contratista; que, a la luz de la normativa en materia de Contrataciones Públicas, es definido como el *“procedimiento administrativo por el cual el Estado, previa convocatoria pública, selecciona al proponente, ya sea persona natural o jurídica, o consorcio o asociación accidental, nacional o extranjero, y en igualdad de oportunidades, la propuesta o las propuestas que reúnen los requisitos que señalan la ley, los reglamentos y el pliego de cargos”*⁵.

⁵ Véase numeral 34 del Artículo 2 de la Ley N°.22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública y dicta otra disposición, publicada en Gaceta Oficial N°. 25,576 de 28 de junio de 2006.

Ahora bien, y continuando con un análisis prolijo del Contrato de Fideicomiso, la cláusula segunda establece, en lo relativo a la constitución del Fideicomiso, que de conformidad con la Resolución de Gabinete N°.124 de 2007 y su reglamento –entendiéndose por tal el Decreto Ejecutivo N°.64 de 2007, el Fideicomitente (Ministerio de Desarrollo Agropecuario) constituye mediante dicho contrato, un fideicomiso irrevocable de garantía de pago, de cuya administración estará encargado el Fiduciario (Banco Nacional de Panamá).

Aunado a ello, la cláusula tercera establece el objeto del Fideicomiso en los siguientes términos:

“Tercera: (Objeto del Fideicomiso) Declara el Fideicomitente que el objeto de este Fideicomiso es servir de Instrumento financiero del Programa para la Solidaridad Alimentaria para la **comercialización o mercadeo**, en beneficio de aquellas personas naturales que consuman los productos alimenticios de primera necesidad que sean autorizados por el Consejo de Gabinete y que serán comunicadas por el Fideicomitente al Fiduciario para efectos de la ejecución del presente Fideicomiso.” (El resaltado es nuestro).

Como señaláramos anteriormente, y al tenor del antes mencionado literal “h” de la cláusula primera, la comercialización o mercadeo se refiere, en lo que nos ocupa respecto a la consulta elevada, a los servicios conexos de **selección del producto y selección del proveedor** que, a la luz de la normativa en materia de Contrataciones Públicas, corresponde a un **procedimiento de selección de contratista**; y cuya realización corresponde a la Entidad Ejecutora del Programa (Instituto de Mercadeo Agropecuario), en atención al literal “f” de la cláusula primera de este Contrato.

En este mismo sentido, el Contrato de Fideicomiso, en su cláusula sexta, faculta a la Entidad Ejecutora para seleccionar los proveedores, señalando que *“celebrará los contratos de suministro de bienes o servicios según los procedimientos acostumbrados en dicha instancia.”* De igual forma, la cláusula en comento establece que *“cuando no sea posible utilizar este mecanismo – refiriéndose a la Selección de Proveedores de la Bolsa de Productos Agropecuarios legalmente constituida –, la Entidad Ejecutora utilizará los procedimientos que se establezcan en el Reglamento del Programa de Solidaridad Alimentaria.”*

Es importante resaltar que la cláusula séptima y novena del Contrato de Fideicomiso en comento, disponen los mecanismos de desembolsos y las obligaciones del fideicomitente, del cual se presume, con meridiana claridad, que corresponde al Consejo de Gabinete dictar autorizaciones e instrucciones en materia de utilización e inversión de los fondos, así como el funcionamiento del Fideicomiso que nos ocupa, siendo del tenor siguiente:

“Séptima: (Mecanismo de Desembolso) Con los fondos de este Fideicomiso, el Fiduciario desembolsará las sumas de dinero requeridas para atender las obligaciones con los proveedores del Programa de Solidaridad Alimentaria, según autorizado por el Consejo de Gabinete.

El Fiduciario realizará los desembolsos correspondientes hasta por el monto autorizado por el Fideicomitente a través de la Entidad Ejecutora, según lo autorizado por el Consejo de Gabinete.

La Orden de Desembolso deberá estar acompañada del Contrato y orden de compra suscrita por el Instituto de Mercadeo Agropecuario para la adquisición correspondiente.”

“Novena: (Obligaciones del Fideicomitente) El Fideicomitente se compromete a lo siguiente:

- a. Hacer los aportes correspondientes al Fideicomiso que se encuentran debidamente identificados en la cláusula cuarta del presente contrato de Fideicomiso.
- b. Informar oportuna y expresamente al Fiduciario sobre los productos alimenticios de primera necesidad incorporados al Programa para la solidaridad alimentaria.
- c. Atender las instrucciones dictadas por el Consejo de Gabinete en materia de utilización e inversión de los fondos y funcionamiento eficiente y transparente del presente Fideicomiso.
- d. Notificar al Fiduciario de los cambios que autorice el Consejo de Gabinete para la implantación de este Fideicomiso.
- e. Evaluar los reportes periódicos que le envíe el Fiduciario con el fin de determinar si las inversiones del Fideicomiso están siendo efectuadas dentro de los parámetros de seguridad, rendimiento y liquidez establecidos por el Consejo de Gabinete, y las instrucciones impartidas al efecto.
- f. Suministrar al Fiduciario el listado de los productos autorizados por el Consejo de Gabinete para efectos de lo dispuesto en el literal b.) del procedimiento de pagos y desembolsos.”

En tal sentido se entiende que el Programa de Seguridad Alimentaria aprobado mediante Resolución de Gabinete N°.124 de 22 de octubre de 2007, constituido por un fideicomiso resultado del aporte inicial de doce millones novecientos mil balboas (B/.12,900,000.00) que efectuó el Estado panameño a través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en su calidad de fideicomitente, al Banco Nacional, que como fiduciario, administre el mismo, está regulado en la actualidad por el Decreto Ejecutivo N°.64 de 30 de noviembre de 2007, por el cual se aprobó el Reglamento del Programa para la Solidaridad Alimentaria, adicionado por el Decreto Ejecutivo N°.43 de 29 de septiembre de 2009, cuya unidad ejecutora es el Instituto de Mercadeo Agropecuario, **no ha variado en modo alguno, los montos de aprobación consignados en el literal “h” del artículo 7, para el Comité Ejecutivo del Instituto de Mercadeo Agropecuario, cuyo monto sea superior a la suma de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00) o en su defecto, al Director General, si es inferior a dicha cantidad, de acuerdo al literal “g” del artículo 9,**

ambas de la Ley N°.70 de 15 de diciembre de 1975, modificada por la Ley N°.10 de 15 de abril de 2016.

Ahora bien, en cuanto a la disyuntiva de lo contenido y previsto en la Ley N°.70 de 15 de diciembre de 1975, “Por la cual se crea el Instituto de Mercadeo Agropecuario y se determinan sus funciones”, relativa a la facultad de autorizar y/o aprobar los actos, contratos o gastos, teniendo la suma de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00) como límite de competencia entre el Comité Ejecutivo y el Director General, se hace necesario entender que el artículo 7 de la Ley N°.70 de 1975, como fuera modificado por el artículo 2 de la Ley N°.10 de 15 de abril de 2016, establece las facultades del Comité en los siguientes términos:

“**Artículo 7.** El Comité Ejecutivo queda facultado para dirigir la ejecución de la política de mercadeo y tendrá, para tal fin, facultades siguientes.

...

b. Adoptar las medidas que considere necesarias para atender los temas vinculados a la comercialización de la producción nacional.

...

h. Autorizar todos los actos o contratos por sumas mayores de Cincuenta Mil Balboas (B/.50,000.00).

...” (El resaltado es nuestro).

En cuanto a las atribuciones del Director General para autorizar y/o aprobar los actos, contratos o gastos, las mismas se encuentran contenidas en el artículo 9 de la Ley N°.70 de 1975, de la siguiente manera:

“**Artículo 9.** El Director General tendrá las siguientes atribuciones:

...

g. Autorizar los actos o contratos hasta por la suma de cincuenta mil Balboas (B/.50,000.00).

h...” (El resaltado es nuestro).

Es evidente entonces, que el Director General del Instituto de Desarrollo Agropecuario no tiene potestad para autorizar todos los actos o contratos por sumas mayores de Cincuenta Mil Balboas (B/.50,000.00), siendo esta una competencia única y exclusiva del Comité Ejecutivo del Instituto de Mercadeo Agropecuario, la cual no existe constancia en la Ley orgánica de la institución, que pueda ser delegada en el Director General. En todo caso, el Ministro de Desarrollo Agropecuario, es un miembro del Comité Ejecutivo, el cual puede participar en sus reuniones, o su representante, según lo dispone el artículo 5 de la Ley N°.70 de 15 de diciembre de 1975, modificada por la Ley N°.10 de 15 de abril de 2016.


De esta forma, aunque la Resolución CE-02-2007, proferida por el Comité Ejecutivo del Instituto de Mercadeo Agropecuario el 6 de noviembre de 2007, autoriza al IMA para la ejecución del Programa de Solidaridad Alimentaria en virtud de las funciones que le

competen como entidad ejecutora del programa; no pudiere delegar en el Director General de dicha institución la facultad de autorizar y/o aprobar los actos, contratos o gastos que sobrepasen los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), que sean referentes y se ejecuten en base al Contrato de Fideicomiso del Programa para la Solidaridad Alimentaria, que fuera suscrito entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y el Banco Nacional de Panamá (BNP) puesto que esta facultad del Comité no es delegable.

Así, las contrataciones realizadas desde julio de 2019, bajo las reglas del Contrato de Fideicomiso del Programa para la Solidaridad Alimentaria que a la fecha cuenten con el refrendo de la Contraloría, se encuentran revestidas de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos, así como también del principio de seguridad jurídica que reviste a los contratos. Este principio de presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos ha sido desarrollado jurisprudencialmente por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en reiterados pronunciamientos (Ver sentencias de 11 de marzo de 2014 y 27 de abril de 2009), profesando que los mismos tienen fuerza obligatoria, mientras no sean declarados contrarios a la Constitución Política o a las leyes por autoridad competente.

En conclusión, esta Procuraduría estima que las normas jurídicas que rigen a la institución, las cuales fundamentan el análisis que se consulta, no permiten que el Comité Ejecutivo del Instituto de Mercadeo Agropecuario, delegue en el Director General de dicha institución, la facultad de autorizar y/o aprobar los actos, contratos y gastos que sobrepasen los cincuenta mil Balboas (B/.50,000.00), que sean referentes y se ejecuten en base al contrato de Fideicomiso del Programa para la Solidaridad Alimentaria, toda vez que sería necesario que la Ley orgánica de la institución, lo señale de manera expresa. Es decir, no se puede obviar la aplicación de la norma de derecho público recogida en la Ley N°.70 de 1975.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/gsgd-mork

