



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 12 de mayo de 2020  
C-054-20

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

**Ref.: Interpretación sobre el alcance regulatorio de los sustentos legales para las compras en el marco de la Ley 70 de 15 de diciembre de 1975, por la cual se crea el Instituto de Mercadeo Agropecuario y se determinan sus funciones, y del Contrato de Fideicomiso del Programa de Solidaridad Alimentaria.**

Señor Director General:

En ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, tengo a bien referirme a su Nota DG-MJAR-jgc-457-2020, calendada el 28 de abril de 2020, recibida en este Despacho el 4 de mayo 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 necesarios derivados de las dudas generadas sobre el alcance regulatorio de los sustentos legales para las compras que realiza el Instituto de Mercadeo Agropecuario en dos vías: una de las vías en el marco de la Ley No.70 de 15 de diciembre de 1975, por la cual se crea el Instituto de Mercadeo Agropecuario y se determinan sus funciones, y otra de las vías en el marco del Contrato de Fideicomiso del Programa de Solidaridad Alimentaria firmado y refrendado el 2 de noviembre de 2007, bajo el papel de Fideicomitente, delegado por el señor Ministro de Desarrollo Agropecuario.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, apreciamos que la misma busca nuestro pronunciamiento respecto a las siguientes interrogantes:

“Las adquisiciones de bienes y servicios que el Director del IMA realiza en representación de EL FIDEICOMITENTE, en virtud de la delegación, se interpreta que las hace en calidad de Director del IMA o en calidad de representante del FIDEICOMITENTE dentro del contrato de Fideicomiso? y si estas adquisiciones por sumas mayores a B/.50,000.00 pueden hacerse aplicando sólo las normas del Fideicomiso, sin autorización del Comité Ejecutivo del IMA o se debe aplicar también la Ley 70 que crea el IMA y solicitar adicionalmente autorizaciones al Comité Ejecutivo? (sic)”-

Aunado a ello, la consulta requiere una confirmación de criterio jurídico en cuanto a la legalidad de *“las compras realizadas por el IMA dentro de las reglas del Contrato de Fideicomiso, bajo la delegación del Señor Ministro de su representación legal como Fideicomitente, de julio a diciembre de 2019”*.

En relación a lo consultado, debo expresarle que, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Administración, específicamente el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, esta entidad está llamada 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; por lo que dicho consejo jurídico debe proferirse antes de que la actuación se llevare a cabo, resultando extemporáneo una vez se haya realizado el procedimiento, como es el caso de lo consultado en tanto que, según se colige de su consulta, se han llevado a cabo adquisiciones en virtud del Contrato de Fideicomiso del Programa de Solidaridad Alimentaria de julio a diciembre de 2019.

Ante tales adquisiciones, y tal como manifestamos en nuestra Consulta C-030-20 de 19 de marzo de 2020, *“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 este sentido, nos permitimos reiterar el criterio expresado en nuestra Consulta C-030-20 de 19 de marzo de 2020, que daba respuesta a su Nota DG-MJAR-jc-49-2020 del 22 de enero de 2020, cuyo objeto era la opinión de esta Procuraduría sobre la interpretación de la ley y la obtención de los consejos jurídicos surgidos por la interpretación de la Ley No.70 de 15 de diciembre de 1975 y lo determinado en la Resolución de Gabinete No.129 de 31 de octubre de 2007, en lo referente a avalar eventos y compras, siendo adquisiciones del Programa de Solidaridad Alimentaria, en la que señalamos respecto a la delegación, lo siguiente:

“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 la 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.

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, esta significa:

“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 lo 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.

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.” (El resaltado y subrayado es del Despacho)

En virtud de lo anterior, y toda vez que su consulta busca dilucidar su competencia para el ejercicio de adquisiciones en virtud del Contrato de Fideicomiso del Programa de Solidaridad Alimentaria ya materializadas, estimamos que corresponde a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia pronunciarse sobre la legalidad de tales actos; situación en la cual correspondería a esta Procuraduría intervenir en interés de la ley, de conformidad al numeral 3 del artículo 5 de la Ley No.38 de 2000, que señala lo siguiente:

“Artículo 5. La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones:

1. ...
3. Intervenir en interés de la ley, en los procesos contencioso-administrativos de nulidad, de protección de los derechos humanos, de interpretación y de apreciación de validez, que se surtan ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia;
4. ...”

De esta forma, en cuanto a la legalidad de los actos que han proferido tanto el Ministerio de Desarrollo Agropecuario como el Instituto de Mercadeo Agropecuario, relativos a delegaciones y adquisiciones vinculadas al Programa de Solidaridad Alimentaria; no nos es dable entrar en mayores consideraciones, en cuanto a que dicho pronunciamiento también rebasaría nuestra competencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, toda vez que ello constituiría un pronunciamiento prejudicial en torno a una materia que privativamente correspondiese decidir a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad en lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de nuestra Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial.

Ante la consulta planteada, y en virtud de lo indicado, **reiteramos el criterio expresado** en nuestra Consulta C-030-20 de 19 de marzo de 2020, donde señalamos que las normas jurídicas que rigen a la institución 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 señale de manera expresa la facultad de delegación.

De igual forma, y como señaláramos en la precitada Consulta C-030-20, no se puede obviar la aplicación de la norma de derecho público recogida en la Ley No.70 de 1975, respecto a las facultades tanto del Comité Ejecutivo del Instituto de Mercadeo Agropecuario como de su Director General; en particular sobre los montos de adquisición que cada uno está expresamente facultado para autorizar.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración



RGM/mork

*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](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)*