

Panamá, 13 de junio de 2003.

Licenciado  
José M. Herrera  
Gerente General del  
Instituto de Seguro  
Agropecuario (ISA)  
E. S. D.

Señor Gerente General:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota No.267-03 AL de 14 de mayo de los corrientes con la cual requiere nuestro criterio sobre la situación detallada a continuación:

*“En el Manual Organizacional y de Funciones del ISA, se encuentra dentro del Nivel de Apoyo, la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas.*

*La **persona encargada de esta Gerencia** es la señora...quien suscribió Contrato de Servicios Profesionales **en calidad de Asesora de la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas.***

*Sus funciones son las siguientes:*

- 1. Estudiar, recomendar y aplicar la política financiera de la Institución, tomando como base las políticas emanadas del Comité Ejecutivo a través del Gerente General; planear y ejecutar los programas financieros presupuestarios.*
- 2. Gestionar y contratar conjuntamente con la Gerencia General la cobertura del Reaseguro como mecanismo financiero que respalde a la institución al excederse la tasa de pérdida.*
- 3. Asegurar una adecuada disponibilidad de los recursos financieros para el normal desarrollo de las actividades y programas de la aseguradora.*
- 4. Preparar informes mensuales y trimestrales sobre los avances de la gestión de la gerencia financiera.*

*Adicional a estas funciones, por medio de nota No.60,390-CONT.SV de 9 de marzo de 2000, la Contraloría General de la República, autoriza a la señora...para **firmar la Cuenta Corriente Oficial del ISA en el Banco Nacional.***

*Es importante señalar que la señora...fue designada en años anteriores en el ISA como Gerente Técnica de Reaseguros y Finanzas y **en el mes de abril del presente renuncia al ISA y se acoge al plan de jubilación** de la Caja de Seguro Social.*

***En el mes de mayo del presente año suscribe contrato con el ISA por Servicios Profesionales como Asesora de la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas.***

### **Consulta elevada**

*“¿Está facultada la señora...Asesora de la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas, para firmar toda la documentación de la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas?”*

*¿Está facultada la señora...Asesora de la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas, para firmar cheques de la Cuenta Corriente Oficial del ISA y en consecuencia está autorizada a realizar desembolsos en el ISA?”*

### **Criterio legal del ISA**

*“Sobre la facultad para firmar documentos de la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas del ISA, consideramos que en efecto la señora...como Asesora, puede firmar toda la documentación referente a la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas, ya que **el Contrato No. 9-052-2003** y que adjuntamos a esta consulta, **la faculta entre otras funciones a presentar informes financieros, aplicar políticas financieras, asegurar la disposición de recursos financieros.***

*Todo esto genera **una serie de documentación que deben contar con la firma de la Asesora** de la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas la cual es **responsable de estos actos frente a la Gerencia que está a su cargo.***

*En cuanto a la autorización de desembolsos en el ISA, consideramos que la señora...tiene la facultad de autorizar estos desembolsos, ya que por medio de nota No.60,390-CONT.SV de **9 de marzo de 2000** de la Contraloría General de la República, la señora...está autorizada a firmar cheques girados de la Cuenta Corriente del Instituto de Seguro Agropecuario. Tal autorización está vigente a la fecha.”*

## Criterio de la Procuraduría de la Administración

Para dar respuesta a la primera interrogante, iniciaremos nuestro análisis jurídico citando brevemente la normativa pertinente de la **Ley 34 de 29 de abril de 1996**<sup>1</sup>. Veamos:

“Artículo 1: Créase el Seguro Agropecuario contra pérdidas fortuitas no controladas que puedan ocurrir en las inversiones, con garantía de compensación para éstas, con el propósito de ofrecer protección básica a las personas, naturales o jurídicas, **dedicadas a la actividad agropecuaria**.”

El Seguro Agropecuario **será ofertado por el sector público a través del Instituto de Seguro Agropecuario (ISA)** o en forma independiente o en asociación por compañías aseguradoras privadas.

El Instituto de Seguro Agropecuario coordinará con la Superintendencia de Seguros y Reaseguros del Ministerio de Comercio e Industrias lo relativo a la reglamentación de pólizas de seguro agropecuario.

Artículo 2: El Seguro Agropecuario que ofrezca el sector público será administrado por el Instituto de Seguro Agropecuario, que **se crea como una entidad autónoma en su régimen administrativo, con personería jurídica y patrimonio propio**, sujeto a las políticas del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y a la orientación técnica en materia de seguros a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros del Ministerio de Comercio e Industrias, así como a la **fiscalización de la Contraloría General de la República**.

Artículo 5: **El manejo, la dirección y administración** del Instituto de Seguro Agropecuario, **estarán a cargo del Comité Ejecutivo y del Gerente General**.

El Comité Ejecutivo se reunirá una vez al mes en sesión ordinaria y por convocatoria de su presidente, en sesión extraordinaria.

Artículo 10: El **capital y los recursos** del Instituto de Seguro Agropecuario estarán constituidos por:

1. El aporte mínimo de un millón de balboas (B/.1,000,000.00) por parte del Gobierno Central a efecto de constituir una **reserva para contingencias** que le permita el adecuado desarrollo de sus operaciones.
2. Los **excedentes anuales en operaciones producto de las primas** que cobre así como por el producto de la inversión de dichas primas.
3. Las **aportaciones y donaciones** que perciba y otros recursos que se le otorguen incluyendo lo que éstos rindan; y
4. Los **fondos que adquiera provenientes de financiamientos** o por la emisión de bonos y otros valores.

---

<sup>1</sup> Por la cual se crean el seguro agropecuario y el Instituto de Seguro Agropecuario.

Artículo 11: **El Estado es solidariamente responsable** de las obligaciones del Instituto de Seguro Agropecuario.”

Tenemos pues que el Instituto de Seguro Agropecuario es una entidad autónoma en su régimen administrativo, con personería jurídica y patrimonio propio, más **sujeto a la fiscalización de la Contraloría General de la República** por dos razones fundamentales:

- El Estado es solidariamente responsable de sus obligaciones.
- El capital básico de un millón de balboas (B/.1,000,000.00), para constituir una reserva de contingencias que le permita el adecuado desarrollo de sus operaciones, es aportado por el Gobierno Central.

De acuerdo a los documentos aportados por vuestros Asesores Legales, **la unidad encargada de administrar estos recursos dentro del Instituto de Seguro Agropecuario, es la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas.**

El objetivo principal de esta unidad es la de *‘captar y procurar el uso eficiente de los recursos financieros que permitan viabilizar la responsabilidad del Instituto de Seguro Agropecuario’.*

En este orden de ideas, la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas también cuenta con el apoyo de los Departamentos de Contabilidad, Presupuesto y Cobros para el desarrollo de sus funciones<sup>2</sup>.

De aquí que la Gerencia General del ISA, tomando en cuenta tan importantes funciones a ser desempeñadas por la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas, busca una solución rápida y eficiente para llenar el vacío en dicha unidad cuando la persona responsable del departamento hasta la fecha, renuncia a su puesto el pasado mes de abril y se acoge al plan de jubilación de la Caja de Seguro Social.

La solución practicada fue la de suscribir un Contrato de Servicios Profesionales con la misma persona antes mencionada para mantener la continuidad en el cargo a pesar del status de jubilada inherente a la Contratista.

Seguidamente transcribimos los apartados de interés del **Contrato de Servicios Profesionales No.9-052-2003 de 28 de abril de 2003**. Veamos:

*“...el Contratista se ha convenido en suscribir el presente Contrato de Servicios Profesionales en aspectos de Asesora de la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas, contenido en las siguientes cláusulas:*

---

<sup>2</sup> Manual Organizacional y Funciones (ISA): De la Organización de la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas.

*Primera - El Contratista se obliga estrictamente a cumplir mediante el presente contrato, a prestar sus Servicios Profesionales como Asesora de la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas en la Oficina Central del Instituto de Seguro Agropecuario.*

*Queda entendido que todo el servicio prestado por el Contratista será de beneficio absoluto de esta Institución.*

*Durante la ejecución de los servicios, el Contratista entregará al Instituto de Seguro Agropecuario al final de cada mes un **informe de progreso de gestión** el cual contendrá las siguientes actividades:*

- 1. Estudiar, recomendar y aplicar la política financiera de la Institución, tomando como base las políticas emanadas del Comité Ejecutivo a través del Gerente General; planear y ejecutar los programas financieros presupuestarios.*
- 2. Gestionar y contratar conjuntamente con la Gerencia General la cobertura del Reaseguro como mecanismo financiero que respalde a la institución al excederse la tasa de pérdida.*
- 3. Asegurar una adecuada disponibilidad de los recursos financieros para el normal desarrollo de las actividades y programas de la aseguradora.*
- 4. Preparar informes mensuales y trimestrales sobre los avances de la gestión de la gerencia financiera.*

*Segunda – El término de duración del presente contrato será de cuatro (4) meses contados a partir de 01 de mayo al 31 de agosto de 2003.*

***El Contratista no está sujeto a subordinación jerárquica**, deducciones legales, no adquirirá derecho a ninguna prestación laboral como consecuencia del presente contrato; **toda vez que no es considerado servidor público y sólo presta sus servicios profesionales**, de acuerdo a los establecido en la Ley de Presupuesto vigente y el Manual de Gasto Público.*

*....*

*Cuarta – Se entiende que del presente contrato no se derivarán relaciones obrero-patronales y el Contratista se compromete a cancelar por su cuenta los impuestos que contempla la Legislación Fiscal de la República.*

*Quinta – El Instituto de Seguro Agropecuario se reserva el derecho de resolver este contrato en cualquier tiempo sin causa justificada y sin pago de indemnización alguna, previo aviso de 15 días de antelación al Contratista.”*

*....”*

Alegan vuestros Asesores Legales que la persona contratada como Asesora a la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas puede firmar **toda la documentación referente a esta unidad** en base a las cláusulas del Contrato No.9-052-2003 arriba detalladas.

No obstante, **la cláusula Primera sólo indica la obligación de entregar un informe de progreso de gestión** sobre las actividades desempeñadas en el cargo y antes descritas, que la Asesora a la Gerencia Técnica de Reaseguros y

Finanzas deberá remitir al final de cada mes al Instituto de Seguro Agropecuario, es decir, a la Gerencia General del ISA.

Es obvio que el informe a ser entregado a la Gerencia General del ISA deberá portar la firma de la Asesora a la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas.

Sin embargo, **el contrato suscrito no obliga** a la Asesora a la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas **a firmar ningún otro documento proveniente de este departamento, ni tampoco le atribuye, dentro de sus tareas o funciones, la de autorizar desembolsos en el ISA. Y esto es así, obviamente, porque la misma no está contratada como Gerente, sino, como asesora, lo cual encierra condiciones y funciones diferentes.**

Sostienen vuestros Asesores Legales que la Asesora de la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas **está a cargo de dicha unidad** y por ende debe y puede firmar toda la documentación referente a esta unidad.

No obstante, reiteramos, **la persona fue contratada como Asesora y no como Gerente del departamento.**

**Asesor/a** es el/la que ilustra o aconseja a persona lego en una determinada materia.<sup>3</sup>

**Gerente** es quien dirige con arreglo a los estatutos o poderes otorgados, los negocios de una sociedad o empresa mercantil y lleva la firma de la entidad o establecimiento.<sup>4</sup>

Por tanto, **la firma** de la Asesora a la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas **en cualquier otro documento que no se refiera al aludido informe de progreso de gestión, rebasa las facultades otorgadas por el contrato suscrito.**

Sobre la segunda interrogante, alegan vuestros Asesores Legales que la Contratista tiene la facultad de autorizar desembolsos y firmar cheques girados de la Cuenta Corriente del Instituto de Seguro Agropecuario porque la autorización concedida al ISA por la Contraloría General de la República el 9 de marzo de 2000 referente a esta persona, está vigente a la fecha.

Es importante recordar que la Contratista aún era **funcionaria pública nombrada dentro del Instituto de Seguro Agropecuario** cuando dicha autorización fue

---

<sup>3</sup> Cabanellas de Torres, G., Diccionario Jurídico Elemental, 13ª edic., Buenos Aires, Edit. Heliasta SRL, 1998, p.40

<sup>4</sup> Op. Cit., p.179

otorgada y por tanto, dicha autorización estuvo vigente hasta que la persona en mención fungió como tal en el ISA.

De esta manera, cuando el pasado mes de abril la Contratista presenta su renuncia al puesto de Gerente Técnica de Reaseguros y Finanzas del Instituto de Seguro Agropecuario y se acoge al plan de jubilación de la Caja de Seguro Social, **deja de pertenecer a dicho ente público y pierde todos los privilegios detentados hasta el momento, pues ya no es funcionaria de dicha entidad.**

Concluimos pues que **la autorización** concedida al ISA por la Contraloría General de la República el 9 de marzo de 2000 referente a esta persona como funcionaria pública de la institución interesada, **no puede estar vigente en la actualidad, pues con el presente contrato de servicios profesionales no se concreta una relación laboral.**

En efecto, la misma Cláusula Segunda del contrato estudiado subraya claramente: **el Contratista no es considerado servidor público y sólo presta sus servicios profesionales.**

En este orden de ideas, procedemos a citar el contenido de la **Circular No. 59-LEG de 9 de julio de 1997** emitida por la Contraloría General de la República sobre el **'Personal impedido para ejercer posiciones de mando y jurisdicción'**. Veamos:

*“Con el propósito de dar cumplimiento a los artículos 178, 180 y 208 de la Ley 65 de 24 de diciembre de 1996, por el cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 1997 y para los efectos de hacer más eficiente el control previo y posterior que debe ejecutar la Contraloría General de la República;*

*Es imprescindible que **todo funcionario con mando y jurisdicción en todo el territorio de la República esté investido del nombramiento** respectivo, el cual debe surtir efectos a partir de la toma de posesión del cargo, de conformidad con los **artículos 771 y 772 del Código Administrativo.***

*En cuanto a los **funcionarios cuyos salarios son pagados con fondos de organismos internacionales y asignados a proyectos específicos**, se hace la salvedad de que los mismos no pueden reemplazar a la máxima autoridad de la entidad en la que laboran, ni ejercer posiciones de mando y jurisdicción, debido a que **por su condición salarial no son considerados servidores públicos;***

*Pero laborarán bajo la dirección del organismo gubernamental de ejecución del proyecto según los términos de referencia pactados con los organismos internacionales respectivos.”*

Con el propósito de ilustrar ulteriormente lo arriba acotado, transcribimos a continuación los artículos 771 y 772 del Código Administrativo. Veamos:

*“Artículo 771: Ningún funcionario entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de sostener y defender la Constitución y de cumplir los deberes que le incumban.*

*Esto se llama **posesión**, del empleo o bien, tomar posesión de él.*

*No se dará posesión a ningún empleado de manejo sin que previamente preste la fianza correspondiente...*

*Artículo 772: El acto de entrar a servir un destino público la persona nombrada para servirlo, consiste en el hecho de tomar **posesión**.”*

## **Conclusiones y recomendaciones**

Este despacho considera que la persona contratada para prestar servicios profesionales como Asesora a la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas del ISA, no puede ejercer funciones que correspondan a otro cargo distinto, específicamente el de Gerente de la mencionada entidad.

La Circular No. 59-LEG de 9 de julio de 1997 citada señala que todo funcionario con mando y jurisdicción debe estar investido del nombramiento respectivo.

La Asesora a la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas fue contratada por servicios profesionales, no ha sido nombrada dentro de la institución y por ende, no es considerada servidora pública.

De aquí, que **no puede ejercer funciones de un cargo con mando y jurisdicción, en el cual no se le ha nombrado**, como es el de Gerente Técnico de Reaseguros y Finanzas, ya que su contrato es como Asesora a dicha Gerencia.

La acción de **mandar** supone jerárquicamente, ordenar el superior al inferior; política o administrativamente, gobernar, regir disponer; dar un mandato, poder comisión o encargo<sup>5</sup>.

Como quiera que la persona contratada en la actualidad como Asesora a la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas del ISA, fungió como Gerente de dicha unidad antes de jubilarse, se debieron haber buscado los mecanismos dentro de la Institución para que un funcionario capaz y habilitado fuese entrenado debidamente por el Gerente saliente en las tareas propias del cargo, antes de que la jubilación del responsable del departamento fuese efectiva.

Recomendamos que el Instituto de Seguro Agropecuario proceda con el debido nombramiento del Gerente Técnico de Reaseguros y Finanzas y que éste sea justamente asesorado por la persona contratada para estos fines, dada su vasta experiencia en el cargo, al cual renunció para acogerse a la merecida jubilación.

---

<sup>5</sup> Op. Cit., p.248.

En cuanto a la autorización que, según se indica, fue concedida por la Contraloría General de la República al ISA para que la Asesora a la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas, pueda autorizar desembolsos y firmar cheques girados de la Cuenta Corriente del Instituto de Seguro Agropecuario, **ésta reiteramos, fue otorgada cuando fungía como funcionaria en el cargo de Gerente de esa dependencia pública.**

**Ahora bien, la Contraloría General de la República,** tendrá que autorizar, previa solicitud del ISA al funcionario que se designe a cargo de la Gerencia Técnica de Reaseguros y Finanzas, **a fin de realizar los desembolsos y firmar cheques** girados de la Cuenta Corriente del Instituto de Seguro Agropecuario.

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/111/hf.