

, 31 de junio de 1987.

Señores  
Miembros de la Junta  
Técnica de Contabilidad  
E. S. D.

Señores Miembros:

A seguidas doy respuesta a la comunicación s/n fechada 2 del corriente, recibida en este despacho el 30 del presente, por lo que me apuro a absolver la consulta contenida en la misma. Las interrogantes que me plantea dicen relación al status actual de ese organismo colegiado.

La causa de la situación planteada obedece, según ustedes exponen, a que "algunas de las entidades que están facultadas a proponer candidatos se opusieron a ello y el Ejecutivo procedió a nombrar en base al referido Decreto a los miembros principales y suplentes"; no obstante lo cual, algunas "de las personas nombradas, en atención a lineamientos de los organismos a los cuales pertenecen, han rechazado participar en la Junta Técnica de Contabilidad".

Las interrogantes que ustedes plantean las paso a contestar de la siguiente manera:

1.- "Está ésta integrada en forma completa con cinco miembros o se considera que todavía deben ser siete?"

Para responder a la pregunta anterior, conviene reproducir los artículos 13 de la Ley 57 de 1978 y 4º del Decreto Ejecutivo Nº68 de 29 de octubre de 1986, que regula la materia.

"Artículo 13: Créase, para los fines de la presente Ley, una Junta Técnica de Contabilidad compuesta de siete (7) miembros principales con sus respectivos suplentes, los cuales serán nombrados por el Organo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Comercio e Industrias, por un período de dos (2) años. Esta Comisión estará compuesta, así:

- a) El Director General de Comercio del Ministerio de Comercio e Industrias, quien la preside o su suplente, designado por el Ministro de esa cartera;
- b) Dos profesores de Contabilidad, quienes deberán ser Contadores Públicos Autorizados, uno de la Universidad Santa María La Antigua y otro de la Universidad de Panamá o sus suplentes, quienes deberán ser Contadores Públicos Autorizados, propuestos por las respectivas Rectorías; y
- c) Cuatro Contadores Públicos Autorizados activos y sus suplentes, propuestos por las asociaciones profesionales de la Contabilidad más representativas, debidamente registradas ante la Junta Técnica de Contabilidad.

Parágrafo: Para efectos del acápite c) de este artículo, se entenderá como asociaciones más representativas, aquellas que tengan mayor cantidad de miembros asociados con licencia de contador público autorizado."

- o - o -

"A fin de que el Organó Ejecutivo proceda a la designación y nombramiento de los miembros de la Junta Técnica de Contabilidad a que se refiere los literales b) y c) del Artículo anterior, las universidades y asociaciones profesionales de la Contabilidad propondrán, por conducto del Ministerio de Comercio e Industrias y dentro de los noventa (90) días calendarios anteriores a la fecha de expiración de cada período, sendas ternas de candidatos, una para miembros principales y otra para miembros suplentes.

Queda entendido que si las universidades y asociaciones profesionales no presentasen oportunamente la terna de candidatos a que se refiere este Artículo, el Organó Ejecutivo procederá a la selección y nombramiento de los respectivos representantes, de entre profesionales de la Contabilidad que reúnan los requisitos previstos en los literales b) y c) del Artículo 3 de este Decreto.

Parágrafo: Las universidades y asociaciones profesionales que a la fecha en que entre a regir este Decreto no hubiesen presentado sus ternas de candidatos para la selección y nombramiento de los miembros de la Junta Técnica de Contabilidad para el período 1986-1988, según fueron requeridos por el Ministerio de Comercio e Industrias dispondrán de un término de quince (15) días calendario para proponer sus respectivos candidatos. Vencido dicho término, si no hubiesen presentado las ternas de candidatos respectivas, el Organó Ejecutivo procederá a la selección y nombramiento de los miembros principales y suplentes de la Junta Técnica de Contabilidad, de acuerdo a lo que dispone en el párrafo anterior."

Según las normas anteriores, el Ejecutivo está facultado para seleccionar y nombrar a los representantes de las universidades y asociaciones de profesionales de la Contabilidad, en el evento de que dichas organizaciones no presenten oportunamente las ternas correspondientes a principales y suplentes. Como quiera que conforme al artículo 15 del Código Civil y a la jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, las normas reglamentarias se presumen válidas y son de obligatorio acatamiento mientras no sean declaradas nulas por ese Tribunal, es evidente que el nombramiento hecho por el Ejecutivo, de acuerdo al mecanismo instituido por el Decreto 68 de 1986, se presume válido y, por tanto, legítimo.

Por otra parte, de acuerdo a la definición de servidor público que suministra el artículo 294 de la Constitución, los miembros de la Junta Técnica de Contabilidad tienen la calidad de tales, habida consideración de que ejercen un cargo público creado por la referida ley y cuyas funciones están igualmente señaladas en la ley. Esto hace aplicable a los nombramientos bajo análisis lo establecido en los artículos 760 y 768 del Código Administrativo, en ausencia de normas especiales, que disponen:

"Artículo 760: La facultad de conferir empleos comprende la de proveerlos en propiedad o interinidad y la de hacer la designación de principales y suplentes de cada cargo público, exceptuando los destinos de elección popular y aquellos respecto de los cuales la ley disponga otra cosa."

"Artículo 768: El individuo nombrado para un empleo de voluntaria aceptación tendrá diez días para aceptarlo o rehusarlo y otros diez días para posesionarse. Si ya el período comenzó a correr y no residiere en el lugar, tendrá además el término de la distancia y sesenta días más.

Si tuviere algún inconveniente para entrar a funcionar, podrá concedérsele permiso para demorar la posesión, salvo lo que en casos especiales dispongan las leyes.

Pasados los términos respectivos, se considerará vacante el empleo y se proveerá por quien corresponda. La declaratoria de estar vacante el empleo se hace por el mismo que deba proveerlo."

- o - o -

Con arreglo a las normas anteriores, en relación con lo establecido en los artículos 13 de la Ley 57 de 1978 y 2 y 3 del Decreto Ejecutivo 68 de 1986, el Ejecutivo está facultado para designar los miembros principales y los suplentes respectivos. Además, si las personas nombradas no aceptaran el cargo dentro del término de 10 días útiles establecidos en la ley, hay que considerar vacante el cargo y debe emitirse un nuevo nombramiento para suplir la misma.

Sin perjuicio de lo anterior, como quiera que la Junta Técnica de Contabilidad debe constar de siete (7) miembros, según las normas jurídicas en referencia, de los cuales cinco (5) están actuando, me parece que con ese número de miembros debe considerarse integrada para efectos de su actuación, a menos que exista una norma especial en su Reglamento Interno que exija la presencia de todos sus miembros para que se constituya el quorum necesario para actuar.

Los artículos 79 de la Ley 49 de 1984 y 854 del Código Administrativo disponen:

"Artículo 79: Las Sesiones serán ordinarias y extraordinarias. El quorum estará constituido por más de la mitad de los miembros de la Asamblea Legislativa."

- o - o -

"Artículo 854: El Consejo de Gabinete lo forman el Presidente de la República y los Secretarios de Estado y para que

pueda funcionar es necesario que concurren la mitad más uno, por lo menos, de los miembros que lo forman. Igual proporción respecto de los miembros presentes en una sesión, se exige para que las resoluciones del Consejo sean aprobadas.

El Presidente de la República y el Secretario de la Presidencia serán respectivamente, Presidente y Secretario del Consejo.

El Secretario llevará un libro de actas en el cual se dejará constancia de lo que ocurra en las sesiones.

El Consejo de Gabinete dictará su reglamento interno."

- o - o -

En efecto, es práctica habitual en las normas que regulan los organismos colegiados en nuestro país, que éstos actúen válidamente cuando están presentes la mitad más uno (1) de sus miembros, salvo casos de excepción en los que se exige un quorum específico para la adopción de medidas igualmente especiales. Así lo ocurre con la Asamblea Legislativa, el Consejo de Gabinete, los Consejos Municipales, las Juntas Directivas de las entidades autónomas y otros organismos de naturaleza similar.

Por tanto, si actualmente existen cinco (5) de siete (7) miembros, que representan más de las dos terceras partes (2/3) de sus miembros, en mi opinión ellos constituyen quorum suficiente para actuar válidamente. Y es que, en ausencia de normas especiales en la Ley 57 de 1978 y en el Decreto 68 de 1986, el artículo 13 del Código Civil permite aplicar por analogía las normas que regulan casos o materias semejantes, lo que permitiría que ese organismo pueda actuar válidamente mientras se adoptan las medidas necesarias para que se complete el número de miembros que la ley señala.

2.- ¿Cuál es el status de las actuaciones y resoluciones de la Junta tal como está integrada?"

De acuerdo a un principio general de derecho, confirmado en jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, todo acto administrativo se presume ajustado a derecho y, por tanto, válido mientras un tribunal competente no declare su nulidad, por lo cual es necesario comprobar

previamente en un proceso que el mismo ha incurrido en un motivo de ilegalidad. Así lo ha declarado dicho Tribunal, por ejemplo en el siguiente precedente:

"Se presume la legalidad de todos los actos de la administración, por la sencilla razón de que la administración está sujeta en su actividad a la norma jurídica. Por esa misma razón y porque la administración obra en nombre propio, sus actos llevan implícita la ejecutoriedad." (Sentencia de 23 de junio de 1964. Rep. Jurídico Nº6, pág. 117).

La presunción de legitimidad que ampara a los actos administrativos se fundamenta en el principio de legalidad, consagrado en nuestro sistema por los artículos 17 y 18 de la Constitución Política, según el cual los servidores y organismos sólo pueden hacer aquello que la ley autoriza. Siendo así, se presume que sus actos están ceñidos a derecho, en su forma y en su contenido.

Por tanto, siendo la Junta Técnica de Contabilidad un organismo de carácter administrativo, que ejerce funciones de esa naturaleza, a sus actos le es aplicable igualmente dicha presunción de legitimidad, que debe ser respetada mientras no se compruebe lo contrario.

3.- "También surge la interrogante de si luego de oponerse a participar, pueden éstos organismos exigir en cualquier momento que se le nombre un representante"?

En mi opinión, una vez que se produce la vacante en uno de los cargos de miembros de esa Junta Técnica, el Organismo Ejecutivo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 68 de 1986, debe hacer el nombramiento respectivo, que debe cubrir el período de dos años a lo que resta de ese período, según lo establecido en los artículos 13 (inciso primero) de la Ley 57 de 1978 y 2 del Decreto Ejecutivo en referencia.

Por tanto, los organismos que debieron suministrar las ternas respectivas y que no lo hicieron, no están facultadas para "exigir en cualquier momento que se les nombre un representante", puesto que ya las vacantes no existen, dado que los cargos fueron llenados por el Organismo Ejecutivo con arreglo a lo establecido en el artículo 4 del Decreto 68 de 1986.

La única posibilidad de que ello ocurra es que por alguna causa se produzca una vacante durante ese período, como podría ser que la persona o personas designadas para ocupar sus cargos presenten renuncia o se inhabiliten para ejercerlos.

En la esperanza de haber satisfecho vuestra solicitud, queda de ustedes, atentamente,

Olmedo Sanjur G.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/mder.