

Panamá, 5 de julio de 2000.

Licenciado

Gonzálo Córdoba, Ph.D
Secretario Nacional de la
Secretaria Nacional de Ciencia,
Tecnológica e Innovación (SENACYT)
E. S. D.

Señor Secretario Nacional:

Conforme a nuestras atribuciones Constitucionales y Legales y en especial como Asesora Jurídica de los servidores públicos administrativos, acuso recibo de su Nota SENACYT N°.737-8-00, fechada 9 de junio de 2000, ingresada a nuestras oficinas el día 12 de junio del presente, por medio de la cual tuvo a bien solicitarnos opinión legal respecto a los siguientes tópicos:

- a) ¿Cuál sería, según su interpretación, la naturaleza jurídica de la SENACYT, partiendo de su definición legal, como un organismo descentralizado, adscrito al despacho de la Presidencia de la República?
- b) ¿Posee SENACYT autonomía administrativo-financiera y particularmente autonomía en cuanto a su función institucional partiendo de su naturaleza como organismo descentralizado?
- c) ¿Debe el presupuesto de SENACYT incluirse en el Ministerio de la Presidencia o debe reflejarse de manera independiente para no violentar lo establecido en el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 13 de 1997?
- d) ¿Cómo se agota la vía gubernativa en un recurso interpuesto ante cualquier acto administrativo emitido por el Secretario Nacional?

Antes de examinar, las interrogantes precedentes, interesa efectuar algunas precisiones doctrinales en torno a los conceptos centralización, desconcentración y descentralización administrativa, para luego ofrecer nuestro criterio de fondo.

Conceptos

A. Centralización. Es el fenómeno jurídico-político que consiste en que todas las tareas y funciones públicas se radican en manos de la persona jurídica **Estado**. Es decir, que el Estado monopoliza todas las tareas y funciones públicas.¹ Este sistema implica que en realidad no hay autoridades o entidades estatales que no estén subordinadas al poder superior central. Las entidades centralizadas no están dotadas de personalidad jurídica propia e independiente de la personalidad jurídica estatal, por ejemplo, los ministerios; mientras que las entidades descentralizadas son aquellas dotadas de personalidad jurídica que actúan en nombre y cuenta propios, a los cuales el ordenamiento jurídico les confiere atribuciones administrativas o competencias públicas en forma regular y permanente bajo el control del Poder Ejecutivo. Vgr. la Universidad de Panamá, Caja del Seguro Social, el Banco Nacional, etc.

B. Descentralización. El ilustre jurista Libardo Rodríguez, señala que la descentralización es la facultad, que se otorga a las entidades públicas diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos, bajo su responsabilidad para que las ejerzan autónomamente.

Elementos que se presentan en la Descentralización.

1. Son creadas por Ley del Congreso o por Decreto del Presidente de la República.
2. Personería Jurídica. (capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones)
3. Autonomía financiera. (Cuentan con patrimonio propio y presupuesto diferente de los de la Nación.)
4. Autonomía Administrativa. (Que se puedan organizar internamente de manera autónoma.)
5. Gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central.
6. Control o tutela por parte del Estado.²

Desconcentración. Con relación a la **desconcentración**, el jurista Roberto Dromi, nos dice que ésta ocurre "cuando la Ley le confiere regular y permanentemente atribuciones a órganos inferiores dentro de la misma organización de una entidad pública" y agrega que "ello no implica dotar de personalidad jurídica ni patrimonio propio a un organismo subordinado de la Administración centralizada"; por lo que el órgano desconcentrado "carece de personalidad jurídica y patrimonio propios y está jerárquicamente subordinado a las autoridades superiores del organismo".

¹ DROMI, Roberto. Derecho Administrativo, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, 6ta. Edición pág. 496-497.

² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er y 2º. Cursos., 3era. ed., Editorial Colección Textos Jurídicos Universitarios., México 1998 p. 125.)

Elementos de la desconcentración:

- “1. Atribución de una competencia exclusiva y permanente.
2. Esta atribución debe hacerse a un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía pero que esté encuadrado dentro de la misma.
3. Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le ha sido atribuida.”³

Hecha las anteriores puntualizaciones doctrinales, pasamos a absolver sus interrogantes.

Coincidimos con el Departamento de Asesoría Legal, en el sentido, que el término organismo descentralizado adscrito al despacho de la Presidencia debe entenderse, como bien lo señala el administrativista Jaime Vidal Perdomo en su obra de Derecho Administrativo como un **establecimiento público**, contrario al hecho de que se tratase de un organismo meramente vinculado, que no es establecimiento público ni superintendencia sino una empresa o sociedad. Así, “la noción de adscripción o vinculación es la de pertenencia a un sector administrativo determinado y ella implica que el control de tutela se ejerce por el Ministerio o departamento eje de ese sector.”⁴

Observamos que la Ley 13 de 15 de abril de 1997 “por la cual se establecen los lineamientos para el Desarrollo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación” en su artículo 2, dispone que el **Órgano Ejecutivo es el responsable directo de preparar y aprobar**, de manera periódica, los lineamientos generales mediante los cuales cumplirá con esta obligación, lo que constituirá el Plan Estratégico Nacional para el desarrollo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, en adelante denominado Plan.

Podemos colegir de lo anterior, que existe un control directo por parte del poder superior, “Órgano Ejecutivo”, sobre SENACYT, a pesar de ser un organismo descentralizado, ya que es aquél quien se encarga de preparar y aprobar, las directrices o lineamientos para el desarrollo del Plan Estratégico Nacional de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

La presente Ley confirma a la Secretaria Nacional de la Ciencia, Tecnología e Innovación como el organismo responsable de **coordinar y ejecutar** las políticas y las decisiones adoptadas por el Estado referentes al ordenamiento nacional de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. (Cfr. Artículo 9 de la Ley 13/1997).

³ PENAGOS, Gustavo. Descentralización Administrativa. 1era ed., Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 1991, p.51.

⁴ VIDAL, PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. 9ª. ed., Editorial Temis, Bogotá, 1987, p.117.

El poder jerárquico, es ejercido por el (o la) Presidente (a) de la República sobre SENACYT, de conformidad con el artículo 8 que dispone: "Se crea la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), como un organismo descentralizado, adscrito al despacho de la Presidencia de la República, ello significa que dicha administración está rigurosamente jerarquizada y depende del Órgano Ejecutivo. Como diría el autor André de Laubadére "la idea general que encontramos bajo diversas formas, es la de que el agente sometido al poder jerárquico está bajo el control de su superior constantemente y para la totalidad de sus actividades; no hay campo de actividades en el cual aquél no pueda imponer su punto de vista sobre el sentido de las medidas que se deban tomar".

A este respecto, si bien, el Secretario Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, lo nombra la (el) Presidenta (e) de la República; no podrá ocuparse el Despacho de la Presidencia de todos los nombramientos del resto de los funcionarios y de los demás asuntos administrativos que se generen en dicho Despacho, por lo que (la) el Presidente(a) de la República delegará éstas funciones en el o la Ministro (a) de la Presidencia, a efectos de garantizar la buena marcha de la administración pública, y la uniformidad en la aplicación de las políticas del Estado.

De acuerdo a la Estructura Organizativa, SENACYT, aparece en la parte inferior del Ministerio de la Presidencia y del Viceministro, por lo tanto, todas las actuaciones administrativas que se generen en ese nivel estarán sometidas al conocimiento de ese órgano superior y los nombramientos del personal de SENACYT serán hechos por éste siempre y cuando estas funciones hayan sido delegas por el (o la) Presidente (a) de la República en manos del o de la Ministro (a) de la Presidencia.

Ahora bien, el artículo 15 de la Ley 13 de 1997, establece que el Secretario Nacional es la autoridad principal de SENACYT y "elaborará el presupuesto de la Secretaria Nacional de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación para su aprobación e inclusión en el Presupuesto General del Estado, no obstante, el proyecto de presupuesto será sometido a la aprobación del Consejo Interministerial de Tecnología e Innovación; de igual forma, éste recomendará el gasto global del Gobierno nacional en materia de ciencia, tecnología e innovación en el país.

Por otra parte SENACYT, si bien es un organismo descentralizado, en cuanto a la materia que trata es decir, en la especialización y tecnificación de la ciencia y la tecnología, tiene ciertas limitaciones, o sea no tiene una autonomía total para decidir sobre las políticas que va regir a dicho organismo, más bien las tendrá que coordinar y ejecutar; al no contar con autonomía administrativa, y financiera limita su esfera de acción.

Revisando las atribuciones o funciones de SENACYT, hemos podido comprobar que la misma no mantiene una autonomía administrativa, pues la misma no aprueba su propio reglamento, eso por un lado, y por otro, debe elaborar el proyecto de presupuesto, el cual será aprobado por el Consejo

Interministerial antes citado, (Ref. artículo 17 numeral 2) aunado a que SENACYT debe proponer al Órgano Ejecutivo la creación de cualquier instrumento institucional o legal, necesario para fomentar las actividades científicas y tecnológicas en el país. (Artículo 10 de la Ley 13/97)

En cuanto a la autonomía financiera, podemos indicar que **SENACYT** no tiene independencia económica pues depende directamente de los recursos que disponga el Estado en el Presupuesto General de la Nación (Artículo 12 de la Ley 13/1997) y de FONACITI (Fondo Nacional para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación) que es un mecanismo para **subvencionar el financiamiento** de la investigación, el desarrollo científico-tecnológico y la innovación.

En otro orden de ideas, tenemos que la Ley 13 de 1997, crea el Consejo Interministerial y la Comisión Nacional de Ciencia Tecnológica e Innovación y les señala su composición y funciones. Estos organismos son instancias decisorias y consultivas para coordinar y adoptar la política de la ciencia y la tecnología en el país. El Consejo permitirá la coordinación de la Secretaría Nacional con los organismos responsables, de la gestión científico-tecnológico dentro del Estado y la Comisión permitirá la participación y colaboración de los diversos sectores de la Sociedad en las tareas y actividades de la Secretaría Nacional (artículos 16 y 23). El Consejo Interministerial de Ciencia, Tecnología e Innovación será presidido por un ministro de Estado participante, designado por el Presidente de la República. El Secretario Nacional actuará como Secretario Técnico del Consejo. (Ref. Exposición de Motivos de la Ley 13/97)

En resumen consideramos que SENACYT, es un órgano desconcentrado, pues existen características propias de esta forma de organización administrativa en SENACYT, tales como: su dependencia total del Jefe del Ejecutivo, el cual despacha ciertas competencias especiales por razón de la materia en la Secretaría Nacional de la Ciencia y la Tecnología y la Innovación.

Según el autor Rafael Martínez Morales, la desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependan jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional. Es decir que ante los cambios que vive el mundo moderno, la especialización y tecnificación exigen que el Estado, se despoje de ciertas funciones heterogéneas y las delegue en entidades creadas exclusivamente para que las ejerzan de manera técnica y especializada, tal como ha ocurrido con SENACYT.

El tipo de desconcentración (función atenuada) que ejerce SENACYT, es más bien por razón de la materia, no estando en la cúspide del Órgano Ejecutivo se encuentra enmarcado bajo la estructura jerárquica del Ministerio de la Presidencia. La labor que ejerce SENACYT, es referida a una función específica, ya que en cierta medida goza de una libertad de acción en el aspecto técnico pero limitada pues depende administrativamente del Órgano Ejecutivo, de conformidad con el artículo 79 de la Constitución Política. Su Naturaleza es totalmente pública y existe un control jerárquico del Órgano Superior, (Despacho de la Presidencia) en manos del Ministerio de la Presidencia sin embargo, tiene

una autonomía técnica. Se trata de una autonomía operativa y para ciertas decisiones sobre la Ciencia, la Tecnología, y la innovación, no obstante, la política general y las directrices provienen o son definidas por el Órgano Ejecutivo (Artículo 2 de la Ley 13 de 1997).

El artículo 12 de la Ley 13 de 1997, expresa que SENACYT, dispondrá de la estructura orgánica, del personal y de los medios necesarios para la ejecución de sus funciones administrativas, no obstante, esta norma no puede interpretarse como que SENACYT, tiene una autonomía administrativa para escoger su personal sino que dispondrá de una estructura y de personal y recursos para realizar sus funciones administrativas y técnicas que deberán ser aprobadas por el Ejecutivo a través del Ministerio de la Presidencia ya que en las atribuciones del Secretario Nacional de la Ciencia, Tecnología e Innovación no se señala que puede aprobar su propio reglamento.

El artículo 18 de la Ley 13 de 1997, señala que el Consejo Interministerial de Ciencia, Tecnología e Innovación, estará constituido por los Ministros de Estados designados por el Presidente de la República. (Poder Ejecutivo) Participarán en el Consejo los ministerios que posean en su gestión un componente significativo de ciencia, tecnología e innovación. Este consejo será presidido por un Ministro de Estado, designado por el Presidente de la República. El Secretario Nacional actuará como Técnico del Consejo.

En cuanto a su presupuesto, correspondería su incorporación al Presupuesto General del Estado, a través del Ministerio de la Presidencia, una vez hubiese sido aprobado por el Consejo Interministerial luego de su preparación por el Secretario Nacional de SENACYT.

Sobre su última interrogante le manifestamos que se entiende agotada la vía gubernativa, según el artículo 36 de la Ley 135 de 1943, cuando alguno o algunos de los recursos señalados en el artículo 33, (o sea el de reconsideración ante el funcionario de primera instancia o sea el Secretario Nacional, y el de apelación ante el inmediato superior Ministro de la Presidencia que es el que representa administrativamente al Despacho de la Presidencia), se entienden negados, por haber transcurrido un plazo de dos meses sin que recaiga decisión resolutoria sobre ellos.

En estos términos dejo contestada su interesante Consulta, me suscribo de Usted, con todo respeto y consideración.

Atentamente,

Original
Firmado
Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/cch.