

, 4 de septiembre de 1995.

Señor  
DARIO FERNANDEZ JAEN  
Subdirector Ejecutivo del  
Instituto Panameño Autónomo  
Cooperativo  
E. S. D.

Señor Subdirector:

Doy respuesta a su atento Oficio No. SDE-N-No.074-95 calendado 28 de agosto del año que decurre, en donde se nos plantea la siguiente interrogante:

"La Ley 24 de 1980 normalizadora del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, establece la existencia de un Director y Subdirector Ejecutivo, escogidos por el Sr. Presidente de la República, de una terna que presenta la Junta Directiva al Organo Ejecutivo (artículo 5 literal a).

El artículo 12 de dicha Ley le señala a la Junta Directiva dictar un Reglamento Interno, dirigido a garantizar con eficacia el funcionamiento técnico, educativo y administrativo de la institución. Este reglamento aprobado el 11 de julio de 1989, señala en las funciones inherentes a la Subdirección 'sustituir al Director Ejecutivo durante su ausencia'.

Mi consulta es la siguiente:

¿Puede un Director pasar por encima de estas disposiciones y designar a otro funcionario de menor jerarquía en su reemplazo, al producirse una ausencia temporal?

Antes de brindar una respuesta a su interrogante, hemos considerado pertinente hacer algunos comentarios preliminares, orientados a esclarecer la misma.

Primeramente, debemos tener presente que de conformidad con el principio de legalidad consagrado en los artículos 17 y 18 de nuestro Estatuto Fundamental, los servidores públicos sólo pueden hacer lo que la ley autoriza.

Es por ello, que una de sus principales obligaciones consiste en cumplir personalmente las atribuciones propias del cargo, lo cual les impide, por regla general, encomendarlas a otras personas.

No obstante, ocurre que la delegación de funciones es, muchas veces, necesaria y conveniente para la función pública y será viable cuando la ley la autoriza a texto expreso. Como bien apunta GARCIA OVIEDO: "Exceso de trabajo en ciertos sectores de autoridad, dificultades de traslado de lugar para la realización de funciones fuera de la residencia del órgano titular, la índole misma del acto, imponen la delegación. (Carlos García Oviedo, "Derecho Administrativo, 1948, pág. 298).

Por tanto, este poder de delegación no queda al arbitrio de los funcionarios, sino que debe ajustarse a lo que la Ley disponga. A este respecto, GARCIA TREVIJANO señala que: "la delegación de funciones es fundamental que esté prevista en una Ley formal, de manera general o específica". (García Trevijano, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, 1967, pág. 409). Por su parte, Grega Sayaguez Laso que, las "normas que fijan competencia no pueden ser alteradas por quienes están llamados a ejercer los poderes que ellas acuerdan. Su cumplimiento es una obligación, no una facultad. Este es un principio de Derecho Público. De ahí la improcedencia de cualquier delegación de potestades, salvo que medie autorización legal expresa". (Enrique Sayaguez Laso, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo IV, 1974, pág. 192).

Criterio similar mantiene el Profesor QUINTERO, quien al referirse a las reglas de derecho administrativo, comenta que: "ningún funcionario público puede delegar en otro o en otra persona, ninguna de sus funciones, ni parte de alguna de éstas, a menos que la Ley lo autorice expresamente para ello. Y un sano principio de buena administración, aconseja que las leyes sean parcias en esto de autorizar delegaciones administrativas, pues sólo debe hacerse de manera excepcional". (Cesar Quintero, Los Decretos con Valor de Ley", 1958. pág. 170).

En este sentido, observamos que ni la Ley 24 de 21 de julio de 1980, Orgánica del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, ni su Reglamento Interno, aprobado el 11 de julio de 1989, prevén la

posibilidad de que el Director Ejecutivo de esa Entidad, pueda delegar sus funciones en otro funcionario, mientras éste se ausente de dicha posición.

Por otro lado, tenemos que el artículo 12 de la Ley 24 de 1980, ordenó a la Junta Directiva del IPACCOOP, dictar su Reglamento Interno; lo que efectivamente hizo, en la Sesión de Junta Directiva No. 49 del 11 de julio de 1989.

Dicho acto reglamentario, contempla entre las funciones del Subdirector Ejecutivo del IPACCOOP, las siguientes:

"SUBDIRECCION EJECUTIVA:

Por las tareas de índole técnico-administrativas y las complejas responsabilidades que debe cumplir la Dirección Superior de este Instituto, se ha hecho necesario incluir la unidad administrativa denominada Subdirección Ejecutiva. Esta tendrá las siguientes funciones:

Sustituir al Director Ejecutivo durante su ausencia.

Representar al Director Ejecutivo en reuniones oficiales en Agencias del Gobierno, Asambleas Cooperativas y otros actos oficiales.

...

Se infiere diáfanoamente de lo anterior, que corresponde al Subdirector Ejecutivo del IPACCOOP -como atribución propia de su cargo- representar legalmente a la Institución durante las ausencias temporales del Director Ejecutivo. De allí que, en mi opinión, en tal supuesto no es viable la designación de otra persona para ejercer temporalmente las funciones de la Dirección Ejecutiva.

En efecto, si el cargo de Subdirector Ejecutivo incluye entre sus atribuciones, la de representar legalmente al Director Ejecutivo del Instituto en el supuesto indicado, es evidente que aquél al actuar en sustitución del Director ejerce una atribución que le es propia y que no debe ser desconocida por la Dirección Ejecutiva.

No está de más recordar que, de conformidad con los artículos 1, literal a) y artículo 7 de la citada Ley Orgánica, corresponde al Ejecutivo la facultad de nombrar al Director y Subdirector

Directivo del IPACOOOP. Por lo que, cualquier medida sobre la persona que ocupe dichos cargos de manera temporal o permanente, debe adoptarse por aquel organismo, que es la autoridad facultada al efecto.

De igual manera, tenemos que el nombramiento del Subdirector Ejecutivo del IPACOOOP, está sujeto a la ratificación de la Asamblea Legislativa, de conformidad con lo establecido en el artículo primero de la Ley 3 de 16 de junio de 1987; por lo que lógicamente le corresponde a este funcionario llenar las ausencias temporales del Director Ejecutivo de esa Institución Autónoma.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, nuestra respuesta a su interrogante de la siguiente manera:

- a) Las ausencias temporales del Director Ejecutivo del IPACOOOP, deben ser cubiertas por el Subdirector Ejecutivo, porque así lo establece el Reglamento Interno de dicha Institución.
- b) El Director Ejecutivo del IPACOOOP, de conformidad con la Ley 24 ibidem, no tiene el poder de delegación para designar un funcionario distinto al que legalmente corresponde, para que lo reemplace mientras dure su ausencia temporal.

En cumplimiento del mandato constitucional y legal que le atribuye a este Despacho la facultad de servir como consejero jurídico a los servidores públicos administrativos, nos permitimos recomendarle tanto a usted como a la señora Directora, se lleven a cabo las consultas pertinentes, con el fin de que se de una relación armónica, que redunde en beneficio para la administración pública y sus asociados.

De esta manera esperamos haber dado respuesta satisfactoria a su consulta jurídica, reciba por tanto las seguridades de nuestro servicio y consideración.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

ST/AMdeP/cch