

Panamá, 5 de noviembre de 2003.

Profesora
ALICIA ESTHER FRANCO
Directora General del
Instituto Panameño de Habilitación Especial
E. S. D.

Señora Directora:

En cumplimiento de nuestras atribuciones como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta que tuvo a bien elevar a este despacho mediante nota N°1059-03 DG, fechada 19 de septiembre de 2003, por la cual nos consulta si al tenor de las disposiciones del Decreto Ejecutivo N°124 de 27 de noviembre de 1996, debe el vehículo asignado a la Sub-Dirección General llevar los distintivos propios de los vehículos de uso oficial o si bien, en virtud de lo establecido en el artículo CUARTO de dicho Decreto, debe considerarse exceptuado de esa obligación.

Observamos que adjunta a su misiva nota contentiva del criterio jurídico que sostiene el Departamento de Asesoría Legal del IPHE, conforme al cual, el vehículo asignado a la Subdirección General debe entenderse amparado por la excepción establecida en el literal (g) del artículo CUARTO del Decreto 124, por considerarse que el (la) Subdirector (a) es también “titular” de la institución.

Vistos los aspectos que abarca su consulta, nos permitimos ofrecer contestación en los términos siguientes.

El Decreto Ejecutivo N°124 de 27 de noviembre de 1996, modificado por el Decreto Ejecutivo N°30 de 21 de marzo de 1997, reglamenta el Decreto de Gabinete N°46 de 24 de febrero de 1972 y tiene como propósito garantizar el mejor uso de los vehículos de propiedad del Estado. En este sentido establece, entre otras disposiciones, la obligación de que todo vehículo del Estado porte en forma visible placa oficial vigente y lleve pintado a los lados franja amarilla que lo identifique como propiedad del Estado, así como el logo de la institución de que se trate.

El artículo CUARTO del Decreto establece un listado taxativo de los funcionarios cuyos vehículos asignados no estarán sujetos a estas obligaciones, por vía de excepción:

“ARTÍCULO CUARTO: Las disposiciones contenidas en los artículos anteriores no serán de aplicación para los vehículos de propiedad del Estado de uso de los siguientes servidores públicos e instituciones:

- a) Presidente y Vicepresidentes de la República.
 - b) Ministros de Estado y Viceministros.
 - c) Magistrados de la corte Suprema de Justicia y del Tribunal Electoral.
 - d) Contralor General de la República y Subcontralor.
 - e) Presidente de la Asamblea Legislativa y Vicepresidentes.
 - f) Procurador General de la Nación y de la Administración.
 - g) Titulares de las entidades autónomas y descentralizadas.**
 - h) Policía Nacional.
 - i) Policía Técnica Judicial.
 - j) Cuerpo de Bomberos.
 - k) Ambulancias.
 - l) Dirección Metropolitana de Aseo.
 - m) Servicio de Protección Institucional.
 - n) Consejo de Seguridad Nacional.
 - ñ) Gobernadores de Provincia.”
- (El resaltado es nuestro).

La primera observación que nos merece la norma, con relación al tema objeto de su consulta es que, siendo el IPHE una entidad que goza por mandato legal de autonomía administrativa, quedan los vehículos oficiales asignados a sus titulares amparados por la excepción del literal (g) del artículo CUARTO, antes citado.

En segundo lugar, dado que ni el Decreto de Gabinete N°46 de 24 de febrero de 1972 ni el Decreto Ejecutivo 124 de 1996 definen lo que se debe entender por “titulares” de un cargo o institución para los efectos de dichas disposiciones, consideramos oportuno referirnos brevemente al alcance conceptual otorgado a dicho término por doctrina y la jurisprudencia nacional.

El autor Guillermo Cabanellas define el término “titular” como “...*aquel que ejerce un cargo profesión u oficio, **por derecho propio o nombramiento definitivo, con la plenitud de requisitos y estabilidad**, a diferencia del llamado a desempeñarlo con carácter provisional o sin las condiciones, conocimientos o diplomas normales; como los substitutos, reemplazantes e interinos (v.), entre otras situaciones administrativas o laborales (v. Juez, Obispo titular, Subtitular)*”

Por otra parte, mediante fallo de veintisiete de junio de 1997, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se ha manifestado de la siguiente manera:

“... *el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española (Vigésima Primera Edición, Editorial Espasa-Calpe, S. A.), define el término titular como el ‘...el que ejerce cargo, oficio o profesión **con cometido especial y propio**’. Esta definición se*

refiere a propiedad en el cargo en contraposición a la interinidad o la suplencia, y en ninguno de sus significados se define este concepto como aplicable al funcionario de mayor jerarquía de una oficina o al jefe del despacho, como lo ha entendido la autoridad demandada (fs. 35-37). Por tanto, a juicio de la Sala cuando el artículo 312 del Código Judicial se refiere a los ‘Titulares de Tribunales o Agencias del Ministerio Público’, incluye a todos aquellos funcionarios que ejercen sus cargos dentro del Tribunal en propiedad y no en condición de interinidad.’ (el resaltado es nuestro)

En esta misma línea de ideas, mediante fallo fechado 26 de junio de 1995, señala la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo:

*“No coincide la Sala con los criterios vertidos por la parte actora, dado que de la lectura de las disposiciones alegas como infringidas, se observa claramente que en ellas se reconoce el derecho a gastos de representación, únicamente a los funcionarios que ocupen como "titulares" ciertos cargos **entre los que destacan los funcionarios con jerarquía de directores y subdirectores nacionales...**”* (sic.) (el resaltado es nuestro)

De lo anterior se desprenden, con toda claridad, los siguientes presupuestos:

1. Es titular de un cargo quien lo ejerce en virtud de nombramiento definitivo y no interinamente o en condición de suplencia.
2. Es titular quien ejerce un cargo cumpliendo requisitos legales y de idoneidad determinados.
3. Es titular quien ejerce un cargo que conlleva el ejercicio de funciones propias del mismo.
4. Los funcionarios con jerarquía de subdirectores nacionales son también titulares de la institución para los efectos legales pertinentes.

Veamos pues, si en el caso que nos ocupa, se perfeccionan los mencionados presupuestos:

El Artículo 3 de la Ley 53 de 1951, subrogado por el Artículo 1 del Decreto de Gabinete No. 46 de 15 de noviembre de 1968, modificado por las leyes 79 de 1978 y 23 de 1990, señala lo siguiente:

“Artículo 3. El Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE) funcionará bajo la Dirección de un Patronato que estará integrado por:

- a) El Director General del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), quien lo presidirá y deberá ser educador con título universitario en Educación y estudios de especialización de (2) años como mínimo o su equivalente en créditos; y contará con diez (10) años de experiencia en el campo de la Educación Especial. **El Organismo Ejecutivo nombrará al Director General y al Subdirector; quien reunirá los mismos requisitos***

que el Director General para ser nombrado y lo suplirá en su ausencia.” (el resaltado es nuestro).

En primer lugar, al tenor de esta disposición, en concordancia con el artículo 2 de la Ley 9 de 1994, “que establece y regula la Carrera Administrativa”, el(la) Subdirector(a) General del IPHE es un(a) funcionario(a) público(a) de selección, es decir, nombrado discrecionalmente por el Organo Ejecutivo y ratificado por la Asamblea Legislativa (o la Junta Técnica de Carrera Administrativa, según el caso) por un período establecido por Ley. De lo anterior se desprende que *no se trata de un nombramiento interino ni de suplencia, ya que el titular ejerce el cargo en virtud de nombramiento definitivo por un período preestablecido.* Cabe señalar, además, que el hecho de que el artículo 3 en referencia señale que el(la) Subdirector(a) suplirá a el(la) Director(a) General en su ausencia no implica que se trate de un cargo interino o de suplencia propiamente tal, ya que, del examen de las funciones propias de uno y otro cargo, conforme han sido descritas en el Manual de Clases Institucionales del IPHE, podemos deducir que el cargo de Subdirector(a) General conlleva desempeño de ciertas funciones que no necesariamente se asimilan a aquellas que competen de modo primario al Director General, por lo que podemos considerar *que el cargo de Subdirector(a) tiene contenido especial y propio.*

También se desprende de las disposiciones a las cuales nos referimos en el párrafo anterior que, para ejercer el cargo de Subdirector(a) General deberán reunirse los mismos requisitos que se exigen para el cargo de Director(a) General, por lo que entendemos verificado el presupuesto según el cual para ser titular de un cargo se deberán cumplir *requisitos legales y de idoneidad determinados.*

Con base en lo anterior, concluimos que quien ejerza el cargo de Subdirector(a) General también debe ser considerado “titular” de la institución, para todos los efectos legales que sean pertinentes, por lo que, en el caso concreto que nos ocupa, el vehículo oficial asignado a la Subdirectora del IPHE debe considerarse amparado por las excepciones establecidas en el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N°124 de 27 de noviembre de 1996.

Esperando de este modo haber esclarecido suficientemente su inquietud, nos suscribimos, no sin antes expresarle las seguridades de nuestro más alto aprecio y distinguida consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/dc/hf.