

Panamá, 16 de agosto de 2002.

Licenciado

JOAQUIN FÁBREGA POLLERI

Director General de la Autoridad de la
Micro, Pequeña y Mediana Empresa (**AMPYME**)

E. S. D.

Señor Director:

Conforme a nuestras funciones constitucionales y legales, de servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos, me permito responder a su nota seriada N°.250-02-DG-AMPYME, de 17 de julio de 2002, por medio de la cual nos consulta sobre **"la interpretación del artículo 22, numeral 11 de la Ley N°.8 de 29 de mayo de 2001."**

I. Naturaleza de la Consulta:

El Comité Directivo de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa ha solicitado consulta respecto al deber o derecho que tiene como órgano ratificador de los nombramientos y remociones del subdirector o subdirectora general, los jefes de departamento y directores de áreas operativas provinciales y comarcales.

II. Artículos que se consultan

El numeral 11 del artículo 22 de la Ley N°.8 de 29 de mayo de 2000 "Que crea la Autoridad de la Micro y Mediana Empresa" señala lo siguiente:

"Artículo 22. El director o directora general tendrá las siguientes funciones:
Dirigir y administrar la AMPYME.

1. Presentar el plan anual de actividades.

...

11. Nombrar, trasladar, ascender, suspender, conceder licencia, remover personal subalterno e imponerle sanciones de acuerdo a la ley. El nombramiento y remoción del subdirector o subdirectora general, los jefes de departamento y directores de

áreas operativas provinciales y comarcales, estarán sujetos a la ratificación del comité directivo.”

III. Consideraciones de la Dirección General de **AMPYME**

Según el numeral 11 del artículo 22 de la referida ley, es función explícita del Director General “nombrar, trasladar, ascender, suspender, conceder licencia, remover personal subalterno e imponerle sanciones de acuerdo a la ley.

El mismo artículo sigue señalando que “el nombramiento y remoción del subdirector o subdirectora general, los jefes de departamento y directores de áreas operativas provinciales y comarcales, estarán sujetos a la ratificación del Comité Directivo.

El artículo 17 de la Ley N°. 8 de 29 de mayo de 2000 señala las funciones que tendrá el Comité Directivo de la **AMPYME**, y entre éstas se encuentra la establecida en el numeral 9 que dispone que el mismo deberá “conocer las apelaciones interpuestas en contra de las decisiones del director o de la directora general”.

El artículo 18 de la misma ley señala expresamente que “la AMPYME tendrá un director o directora general y un subdirector o subdirectora general nombrado por el Órgano Ejecutivo.”

A juicio de la Dirección General de **AMPYME**, existe una contradicción entre el numeral 9 del artículo 17 y el numeral 11 del artículo 22, cuando dispone que el Comité Directivo deberá atender las apelaciones interpuestas contra las decisiones del Director General y el numeral 11 del artículo 22 el cual señala que estarán sujetos a la ratificación del Comité Directivo, los nombramientos y remociones del subdirector general y los jefes del departamento y directores de áreas operativas provinciales y comarcales.

Si el comité directivo tiene dentro de sus funciones directas, según artículo 17 de la ley 8 de 29 de mayo de 2000, la de conocer apelaciones interpuestas contra las decisiones del director general, entonces bajo que justificación atribuye actuar en ratificaciones de actos realizados por el Director General, si al fin y al cabo éstos tienen la obligación de atender las apelaciones interpuestas contra dichos actos. ¿Constituye esto ser juez y parte en cuanto a las funciones del Comité Directivo?

IV. Consulta

Es legal que el Comité Directivo de la **AMPYME** ratifique actos del director general, teniendo la función y facultad expresa de atender apelaciones contra las decisiones de la dirección general que lleguen a su conocimiento?

¿Se puede considerar como un acto discrecional del director general someter al comité directivo las ratificaciones de actos que él a bien disponga?

Conclusiones de la Dirección General de **AMPYME**

El director general de **AMPYME** puede nombrar y remover libremente al personal nombrado por él.

El comité directivo no puede intervenir en las ratificaciones de dichos actos, ya que tiene la facultad explícita de atender las apelaciones que se originen en consecuencia de dichos actos.

Dictamen de la Procuraduría de la Administración

Iniciamos el presente examen jurídico, transcribiendo los artículos 17, numeral 9 y 22 numeral 11 de la ley N°.8 de 29 de marzo de 2000, para mayor aclaración de la consulta.

“ **Artículo 17.** El Comité Directivo de la AMPYME tendrá las siguientes funciones:

1...

...

9. Conocer las apelaciones interpuestas en contra de las decisiones del director o de la directora.

...”

“**Artículo 22.** El director o directora general tendrá las siguientes funciones:

1...

...

11. Nombrar, trasladar, ascender, suspender, conceder licencia, remover personal subalterno e imponerle sanciones de acuerdo con la ley. El nombramiento y remoción del subdirector o subdirectora general, los jefes de departamento y directores de áreas operativas provinciales y comarcales, estarán sujetos a la ratificación del comité directivo.”

Se colige de los textos copiados, que existe una diferencia entre las actuaciones administrativas del Comité Directivo de la **AMPYME** y el Director General de ésta. Las funciones específicas que ejecuta, este último, guarda directa relación con las acciones de personal que debe realizar de acuerdo a la estructura organizativa de la **AMPYME**, mientras que el Comité Directivo, además de las que

le asigna la ley, le faculta para conocer de las apelaciones que se interpongan contra las decisiones del Director General.

Seguidamente analizaremos lo atinente al término ratificación.

Según Guillermo Cabanellas, en su Diccionario Jurídico Elemental, define el concepto ratificación: como la aprobación de un acto ajeno relativo a cosas o derechos propios. Confirmación de un hecho propio o que acepta como tal.

La aprobación es definida como el acto administrativo que acepta como bueno un acto de otro órgano administrativo, o de una persona particular, otorgándole así eficacia jurídica. La acción de aprobar, constituye otra de las formas de control preventivo, mas a diferencia de la autorización, la cual se confiere antes de emanado el acto, ésta debe ser considerada después de éste, pero antes de que el mismo adquiera eficacia.

La aprobación o ratificación por parte del Consejo Directivo de AMPYME, posee como función esencial, la de legitimar lo actuado por parte del Director General, no obstante para realizar dicha legitimación, resulta necesario que el órgano que ejerce la aprobación califique los méritos y conveniencias de los nombramientos o remociones, contenidos en el artículo 22, numeral 11.

“El acto administrativo de aprobación, no es declarativo, sino constitutivo. Los efectos jurídicos se producen a partir de la fecha del acto aprobado (ex nunc) y no con retroactividad a la fecha del acto originario. Constitutivamente la aprobación no es un acto complejo, sino que intervienen dos voluntades consecutivamente con el fin de producir un efecto inmediato, pero las voluntades no se funden: son dos actos sucesivos distintos. El acto no aprobado no constituye un acto administrativo, pues no produce efectos jurídicos por ello, el acto de aprobación es constitutivo, perfectivo de la decisión administrativa”. (DROMI, Roberto; Derecho Administrativo; 6ta. ed; Ediciones Ciudad Argentina, Argentina, 1997, p.278)

De lo expuesto podemos concluir que los nombramientos, y remoción concretamente del subdirector o subdirectora general, los jefes de departamento y directores de áreas operativas provinciales y comarcales, estarán sujetos a la ratificación del Comité Directivo. En otras palabras, la aprobación del Comité, es un acto administrativo compuesto, para que tenga eficacia la decisión de nombramiento y remoción que haga el Director o Directora General deberá ser sometido a la ratificación del Comité Directivo.

Por otro lado, no se debe confundir, las acciones de personal que ejecuten estos funcionarios, con relación a las apelaciones interpuestas en contra de las decisiones de director o directora general, pues éstas tienen que ver directamente

con los recursos administrativos, concretamente el de apelación, y que pueden ejercer todos aquellos que se consideren afectados por una decisión emanada del director o de la directora general. El objetivo de este recurso, es confirmar, reformar o revocar la decisión emanada por el Director o Directora General de **AMPYME**.

A modo de ejemplo, podemos destacar que igual como ocurre con el Comité Directivo de AMPYME, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, conoce y decide todas las apelaciones en contra de las resoluciones y decisiones que dicte la Dirección General. (artículo 17 literal k, Ley 30 de 26 de diciembre de 1991).

Conclusión.

Este despacho es de opinión que no existe contradicción entre los artículos 22 numeral 11 y 17 numeral 9 ya que el primero está relacionado con las acciones de personal que realiza el Director General o Directora General de AMPYME, específicamente los nombramientos y remoción del subdirector o subdirectora general, los jefes de departamento y directores de áreas operativas provinciales y comarcales, los cuales por ley, deben estar sujetos a la ratificación del Comité Directivo.

Mientras que en el segundo caso, hace referencia al conocimiento que tiene el Comité Directivo, del recurso de apelación que se presente en contra de las decisiones del director o directora general, dentro del procedimiento administrativo, con la finalidad de confirmar, reformar o revocar la decisión de la primera instancia.

Por último, debe advertirse, que toda actuación administrativa que realice el funcionario público debe enmarcarse dentro del principio de legalidad contenido en el artículo 18 de la Carta Política, en consecuencia, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le faculte.

Con la pretensión de haber aclarado su interrogante, me suscribo de usted, con mis respetos de siempre.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.