



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de marzo de 2017.
C-027-17.

Licenciada
Paola Domínguez R.
Gerente General, encargada
Caja de Ahorros
E. S. D.

Señora Gerente General:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su nota 2017 (120-01) 19, por la cual solicita a esta Procuraduría que emita su opinión sobre si una vez aceptada por el Presidente de la República, la renuncia presentada por un director principal de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros, dicho ex director debe continuar ejerciendo las funciones propias del cargo directivo, mientras no se designare su reemplazo, en ausencia de un director suplente.

En relación a la interrogante planteada, este Despacho opina que la fecha a partir de la cual se hace efectiva la renuncia presentada por un director, miembro de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros, será aquella en la que el Presidente de la República la aceptare, en su condición de autoridad a la cual corresponde proveer dicho destino público, configurándose así la falta absoluta del miembro en cuestión. En consecuencia, una vez adoptado dicho acto de aceptación, el ex director no podrá continuar ejerciendo válidamente las funciones propias del cargo directivo que ocupaba.

Al tenor del artículo 299 de la Constitución Política, son servidores públicos “las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo o Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general los que perciban remuneración del Estado”; precepto que como ha indicado este Despacho en anteriores oportunidades, ampara a los nombrados temporal o permanentemente en alguna de las entidades que señala dicho artículo y a quienes reciben pagos o salarios por parte del Estado, como contraprestación por servicios prestados en condiciones de dependencia económica y subordinación jurídica. (Cfr., nota C-55-15)

Sobre el particular, en sentencia de 6 de agosto de 2014, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de la definición contenida en el numeral 103 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general; que amparaba dentro del concepto de “servidor público” a “aquellos particulares que por razones de su cargo manejan fondos públicos ...”, precisó que éstos últimos, es decir, los “agentes de manejo”, no están comprendidos dentro del mismo.

De acuerdo con los artículos 1 y 2 de la Ley 52 de 13 de diciembre de 2000, “Que reorganiza la Caja de Ahorros”, la Caja de Ahorros es una institución autónoma del Estado, con personería jurídica propia y autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, creada para realizar la función social primordial de coadyuvar a la solución del problema de vivienda de interés social y a la ejecución de programas de educación y fomento del ahorro en todas sus variantes.

En lo concerniente a su gestión administrativa y dirección superior, el artículo 9 de la citada Ley 52 de 2000, dispone que el manejo, dirección y administración de la Caja de Ahorros, estarán a cargo de un Gerente General y de una Junta Directiva compuesta por cinco miembros principales quienes contarán, a su vez, con cinco suplentes, todos los cuales, tanto el Gerente General como los directores principales o suplentes, serán **nombrados** por el Órgano Ejecutivo y **ratificados** por la Asamblea Nacional.

Al tenor de dicha norma legal, los directores **no recibirán remuneración ni gastos de representación, salvo dietas**, que fijará el Órgano Ejecutivo por su asistencia a las reuniones de la Junta Directiva o por su participación en misiones oficiales.

Por su parte, el artículo 12 de la Ley 52 de 2000, prevé que el **período de funciones** del Gerente General, del Subgerente y de los Directores principales y suplentes de la Junta Directiva, los cuales podrán ser reelectos en sus cargos, será de cinco años, concurrente con cada período presidencial, correspondiéndole al Órgano Ejecutivo realizar los nombramientos necesarios para llenar las vacantes que se produzcan por el resto del período.

Las juntas directivas de las entidades públicas descentralizadas, en su condición de máximo órgano de deliberación y decisión, suelen ser la autoridad administrativa competente para controlar los actos de manejo de fondos públicos de mayor cuantía o relevancia; potestad que se instrumenta mediante el ejercicio de funciones tales como la aprobación del presupuesto de rentas y gastos de la entidad o la aprobación (o rechazo, en su caso) de los gastos que excedan determinados montos.

En el caso específico de la Caja de Ahorros, da cuenta del alcance de los deberes y facultades de su Junta Directiva, del texto del artículo 14 de la Ley 52 de 2000, en concordancia con el artículo 5 de la misma excerta, de los cuales se infiere que dicho ente colegiado decide sobre el manejo, inversión, autorización y control de fondos y bienes públicos, por lo que los miembros de su junta directiva revisten el carácter de agentes de manejo conforme al artículo 2 de la ley 67 de 14 de noviembre de 2008, "Que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República."

De lo indicado se infiere que los miembros de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros no revisten el carácter de servidores públicos, sino de particulares que ejercen una función pública en calidad agentes de manejo.

No obstante, estimamos preciso observar que de acuerdo al criterio sostenido por esta Procuraduría con anterioridad, en virtud del principio de la continuidad de la función pública, **los miembros de entes colegiados no pueden abandonar las funciones asignadas porque lo que se está delegando es la función pública, la cual no puede quedar sin un responsable de su cumplimiento (C-33-16).**

En nuestro ordenamiento jurídico, este principio está contenido en el artículo 793 del Código Administrativo, el cual es perfectamente aplicable a los miembros de los entes colegiados que por destinación legal deben cumplir con una función pública; mecanismo de control que busca evitar que se produzca la falta absoluta de quien ejerza el cargo, de modo tal que la función pública se cumpla de manera continua e ininterrumpida. Dicha norma legal es del siguiente tenor:


“Artículo 793. Ningún empleado administrativo dejará de **funcionar**, aunque su período haya transcurrido, sino luego que se presente a reemplazarlo el que haya sido nombrado al efecto, o el suplente respectivo.”

La norma legal citada, que data de 1916, se inspira en el derecho administrativo francés, que para esa época, constituía la base de la construcción doctrinaria del concepto de servicio público; mismo que revestía carácter extensivo y amplio, referido a toda la actividad que la Administración ejecuta para satisfacer de una forma positiva un interés o necesidad pública, sin mayor distinción. En este orden de ideas, es preciso resaltar que en la doctrina y el derecho galo, no existía la distinción entre servicio y función pública, estimándose, en consecuencia, que la actividad administrativa, en general, es un servicio público, al igual que cualquier otra actividad estatal que tenga por misión avanzar el interés general y que se encuentre sometida al derecho administrativo.¹

De allí que, a juicio de este Despacho, una interpretación del artículo 793 del Código Administrativo, adecuada al contexto actual de la Administración Pública panameña, exigiría estimar que hoy día dicho precepto resulta aplicable tanto a los servidores o empleados públicos, como a los particulares que sin revestir tal carácter, estén llamados a ejercer una función pública de conformidad con la Ley.

Concordante con lo anterior, también resultarían aplicables los artículos 815, 820 y 823 del Código Administrativo, en lo concerniente a la aceptación de la renuncia presentada y sus efectos, por tratarse de un destino de voluntaria aceptación, cuyo nombramiento o designación corresponde al Órgano Ejecutivo; autoridad a la que además le corresponde velar por la buena marcha de la Administración Pública y la continuidad de las funciones que le son propias.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/au

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá * Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310
* E-mail: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *

¹ Rozas Balbontín, Patricio y otro. Gestión Pública y Servicios Públicos. Notas sobre el concepto tradicional de servicio público. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Núm.162. Naciones Unidas, CEPAL. Pgs. 45-46.