



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de febrero de 2019
C-020-19

Licenciado
Roberto Meana Meléndez
Administrador General
Autoridad Nacional de los
Servicios Públicos (ASEP)
E. S. D.

Ref.: Viabilidad de que un Director delegue determinadas funciones administrativas en un subordinado distinto al cargo del subdirector respectivo.

Señor Administrador General:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada a este Despacho mediante Nota DSAN No. 3494-18, calendada 17 de diciembre de 2018, mediante la cual se consulta a esta Procuraduría sobre la viabilidad jurídica de que el Director Nacional de Electricidad, Agua Potable y Alcantarillado Sanitario pueda delegar parte de determinadas funciones administrativas, en un subordinado, distinto al cargo del subdirector respectivo.

En relación a la interrogante planteada y del contenido de la consulta elevada, esta Procuraduría advierte, con meridiana claridad, que se busca el pronunciamiento de este Despacho en cuanto a la facultad de un Director Nacional para delegar funciones a un servidor distinto del subdirector respectivo puesto que el cargo de Subdirector de Electricidad, Agua Potable y Alcantarillado Sanitario no se ha creado; y a la vez atender la posibilidad que sea creada la precitada posición de subdirector, a efectos de que el Director Nacional de ese ramo cuente con la ayuda necesaria que requiere para el ejercicio adecuado de sus funciones.

En cuanto a la delegación de funciones, reiteramos el concepto vertido en consultas anteriores en las que se ha hecho referencia a jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia relativa al tema en consulta y donde se han proferido sentencias de 16 de marzo de 2011, 19 de septiembre de 2011 y 23 de enero de 2014. Así, este Despacho expresó lo siguiente en la Consulta N° C-026-18 de 2 de mayo de 2018, que daba respuesta a un interrogante similar por parte de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), en los siguientes términos:

“...la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ha venido precisando los requisitos que se deben cumplir para que la delegación de funciones sea procedente y los límites a los que están sujetos los funcionarios delegantes al ejercer esta potestad.

En cuanto a lo primero, es decir, sobre los requisitos formales que se deben cumplir para poder aplicar válidamente este mecanismo de transferencia de competencias, dicho alto tribunal de justicia ha señalado en varios de sus pronunciamientos que la delegación de funciones “(...) **debe ser expresa y constar por escrito**, ya sea por ley o por acto administrativo, y publicado en la gaceta oficial, por tratarse de una regla de alcance general, donde concretamente se enuncie las facultades de (...)”.

Asimismo, sobre los límites dentro de los cuales puede la autoridad facultada ejercer esta potestad, la jurisprudencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 4 de abril de 2003, ha dispuesto lo siguiente:

"... La Sala ha señalado que la facultad de delegar funciones debe estar autorizada por la Ley, como ocurre en el presente asunto, pues, no huelga reiterar que, de conformidad con el artículo 11, numeral 7, de la Ley 41 de 1998, se faculta al Administrador General de la ANAM para delegar funciones. No obstante, ha dicho esta Superioridad que "la autoridad facultada por ley para delegar sus funciones cuenta con las siguientes limitaciones: sólo puede delegar atribuciones que posea, no puede delegar en bloque todas las facultades que posee sino sólo una o determinadas funciones y no puede delegar las facultades que posea por delegación". (El resaltado y subrayado es nuestro).

Del citado fallo, se infiere que la posibilidad de que los servidores públicos deleguen funciones en otros funcionarios es materia de reserva de ley, es decir, que necesariamente debe estar autorizada por una disposición de rango legal, y en cuyo caso, la autoridad no podrá delegar sus funciones en bloque, sino que solo podrá delegar una o determinadas funciones salvo que exista una normativa legal que contemple expresamente a favor de otro funcionario, la delegación íntegra de todas las funciones (delegación en bloque) de la autoridad titular del cargo, en caso de ausencia temporal o permanente de este último."

Así, la jurisprudencia es clara en que la delegación de funciones debe estar autorizada por Ley, siendo ello posible para el Administrador General de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP) y no para un Director Nacional como es el caso en consulta. Las funciones administrativas asignadas al Director Nacional de Electricidad, Agua Potable y Alcantarillado Sanitario no pueden ser delegadas por éste a un subordinado, distinto al cargo del subdirector respectivo, puesto que no existe tal facultad en la ley o en acto administrativo que disponga ello, ni mantiene la facultad delegacional dentro del Manual de Organización y Funciones de la ASEP, como fuera publicado en Marzo 2015.

Respecto a la interrogante sobre la posibilidad que sea creada la posición de Subdirector de Electricidad, Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, a efectos de que el Director Nacional de ese ramo cuente con la ayuda necesaria que requiere para el ejercicio adecuado de sus funciones, esta Procuraduría debe inhibirse de dar respuesta en los términos solicitados, dado que escapa de nuestra competencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, y toda vez que ello constituiría un pronunciamiento en torno a una materia que es ajena de las funciones constitucionales y legales de este Despacho, ya que lo consultado refiere a una posibilidad de crear una posición dentro de la estructura administrativa de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP); siendo ello competencia del Departamento de Organización del Estado de la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas, quienes responden a las funciones ministeriales en materia de Administración Pública y Modernización del Estado, contenida en el ordinal d, del artículo 2 de la Ley N° 97 de 21 de diciembre de 1998, como fuera modificado por la Ley N° 2 de 10 de marzo de 2014.

El Departamento de Organización del Estado, cuya misión es coordinar la organización administrativa del sector público, la administración de su recurso humano y el proceso de

modernización del Estado, en concordancia con los objetivos de desarrollo nacional, para impulsar una gestión basada en la calidad institucional y centrada en el ciudadano; mantiene entre sus funciones las siguientes¹:

- Orientar los procesos de reforma institucional, bajo criterios de racionalidad administrativa, productividad, eficiencia y eficacia.
- Emitir opinión técnica con relación a toda propuesta para la creación, modificación, escisión, fusión o eliminación de ministerios, entes descentralizados, empresas públicas y en general, cualquier entidad, órgano u organismo perteneciente al Estado.
- Asesorar a las instituciones del Sector Público en materia organizativa, así como en las transformaciones administrativas que éstas deben realizar para brindar servicios públicos de calidad a la población.
- Velar por la adecuación de las estructuras organizativas del Sector Público, al enfoque de la nueva gestión pública del siglo XXI.

Así, y como indicáramos en la Consulta C-012-18 – Caja de Seguro Social, “es claro que la decisión administrativa por la cual se adopta o modifica la estructura organizativa de una institución autónoma, configuraría un acto administrativo complejo, categoría jurídica que el autor Libardo Rodríguez define como aquellos actos que “(...) *requieren varias actuaciones jurídicas para su expedición, como aquellos que están sujetos a autorización previa, aprobación posterior, concepto de otros organismos y autoridades o requieren varias aprobaciones.*” (Rodríguez, Libardo. Derecho Administrativo. General y Colombiano. Décimo sexta edición. Editorial Temis, S.A. Bogotá, 2008, pág 288, citado en sentencia proferida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de 23 de junio de 2016).”

En virtud de lo anterior, estimamos que el Ministerio de Economía y Finanzas, en virtud de su función de aprobar y prestar asesoría a las instituciones del sector público sobre la política de organización administrativa del propio sector y de modernización del Estado para una función y gestión eficiente, contenida en el numeral 4, ordinal d, del artículo 2 de la Ley N° 97 de 21 de diciembre de 1998, como fuera modificado por la Ley N° 2 de 10 de marzo de 2014; se encuentra facultado para asesorar al consultante respecto a la creación de la posición de subdirector de Electricidad, Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, a fin de que el Director Nacional de ese ramo cuente con la ayuda necesaria que requiere para el ejercicio adecuado de sus funciones, como fuera presentada por su Despacho, y las viabilidades que puede adoptar la ASEP para mitigar la carga laboral en tanto ello sucede. Por tanto, le exhortamos a dirigir su interrogante a la precitada entidad.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración
RGM/ mork



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

*Apartado 0815-00609. Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

¹ http://www.mef.gob.pa/es/direcciones/presupuestoNacion/Paginas/ua_ORGESTADO.aspx