



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 25 de mayo de 2020  
C-056-20

Señor  
**Manuel Araúz Rivera**  
Director General  
Instituto de Mercado Agropecuario (IMA)  
Ciudad

**Ref.: Alcance y validez de la Resolución No.073 de 1 de agosto de 2019, referente a la delegación del Director del Instituto de Mercadeo Agropecuario para autorizar actos o contratos por sumas mayores a B/. 50,000.00 dentro de los procesos derivados de la ejecución del Contrato de Fideicomiso del Programa de Solidaridad Alimentaria.**

Señor Director:

En ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, tengo a bien referirme a su Nota DG-MJAR-jc-482-2020, calendada el 14 de mayo de 2020, recibida en este Despacho en la misma fecha, en la cual concurre a esta Procuraduría solicitando la aclaración de la respuesta recibida mediante Nota C-054-20 de 12 de mayo de 2020, en relación al alcance de las atribuciones que tiene el Director del Instituto de Mercadeo Agropecuario en la ejecución del Contrato de Fideicomiso del Programa de Solidaridad Alimentaria.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y en virtud de la facultad concedida a este Despacho mediante el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que llama a esta entidad a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto; observamos que su solicitud busca un pronunciamiento correcto y específico de este Despacho sobre el alcance y validez de la Resolución No.073 de 1 de agosto de 2019, referente a la delegación del Director del Instituto de Mercadeo Agropecuario para autorizar actos o contratos por sumas mayores a B/. 50,000.00 dentro de los procesos derivados de la ejecución del Contrato de Fideicomiso del Programa de Solidaridad Alimentaria.

Al efecto, es propicio indicar que tal pronunciamiento escapa de la esfera de nuestra competencia, pues implicaría ir más allá del límite que nos impone la Constitución Política y la Ley. Adicionalmente, como hemos señalado en consultas anteriores, estaríamos emitiendo un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial sobre una materia, que va

más allá de lo dispuesto en la ley; y cuya competencia corresponde privativamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial.

No obstante, y a fin de brindar la orientación legal administrativa (solicitud de aclaración) que nos han requerido en esta ocasión, es pertinente resaltar que la Resolución No.OAL-073-ADM-2019 de 1 de agosto de 2019 es un acto materializado que se encuentra vigente; por lo que se presume su legalidad a la letra de lo establecido en el artículo 18 de la Constitución Política y el artículo 34 de la Ley No.38 de 2000, concordante con el numeral 77 del artículo 201, que son del tenor siguiente:

“**Artículo 34.** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.  
...”

“**Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...  
77. Presunción legal. La que establece la ley, releva de prueba al favorecido por ella, pero admite prueba en contrario por ser tan sólo de derecho (*iuris tantum*).”

Sobre el tema de la presunción de legalidad, el jurista español LIBARDO ORLANDO RIASCOS GOMEZ, ha indicado que la misma “consiste básicamente en que todo acto en tanto se haya expedido por autoridades estatales o personas particulares con función pública se entienden conforme al ordenamiento jurídico vigente y si alguien quiere probar lo contrario, deberá demandar probando ante la jurisdicción contencioso administrativo, que no existe tal presunción, pues esta es *iuris tantum*...”<sup>1</sup>.

Así, de conformidad con la jurisprudencia y la ley, se infiere que los actos emitidos por la respectiva autoridad, se presumen legales mientras no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales, por parte de los tribunales competentes; siendo ello cónsono con el artículo 46 de la Ley No. 38 de 2000, que señala lo siguiente:

---

<sup>1</sup> RIASCOS GÓMEZ, Libardo Orlando. El Acto Administrativo, Segunda Edición, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2013, página 235.



“**Artículo 46.** Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior.”

En cuanto a la delegación de funciones, en el mismo sentido orientador y sin adelantar un criterio sobre el particular, resulta acertado indicar que esta Procuraduría se ha pronunciado en diversas consultas en las que ha señalado que la "delegación de funciones" constituye un principio organizacional para el desarrollo de la función administrativa, mediante la cual es posible que las autoridades administrativas transfieran el ejercicio de las funciones que les competen. (Véase Nota C-004-18 de 17 de enero 2018 dirigida al Sistema Estatal de Radio y Televisión<sup>2</sup>)

Así, es importante destacar que, en el ordenamiento jurídico panameño, la delegación de funciones ha sido regulada por las normas jurídicas especiales, de rango legal y reglamentario que rigen la organización y funciones de las instituciones y dependencias del Estado (leyes orgánicas, reglamentos internos y manuales de organización y funciones), mismas que generalmente indican, como mínimo, los sujetos titulares y destinatarios, así como las funciones que pueden ser objeto de delegación.

Igualmente, 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 (...)*" (Ver sentencias de 16 de marzo de 2011, 19 de septiembre de 2011 y 23 de enero de 2014).

Así mismo, sobre los límites dentro de los cuales puede la autoridad facultada ejercer esta potestad, la jurisprudencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo ha señalado lo siguiente:

---

<sup>2</sup> <http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-004-18>

"(...) 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."(Ver sentencia de 20 de diciembre de 2001, citada en sentencia de 4 de abril de 2003).

En el caso específico que nos ocupa, se observa que lo que se nos consulta es si: *“puede el Licenciado Manuel Araúz, que también es Director del IMA, actuando autorizado por el Ministro de Desarrollo Agropecuario en virtud de la delegación que este último realizó en su papel de Fideicomitente en favor de Manuel Araúz, materializada mediante resolución No.073 de 1 de agosto de 2019, y bajo las atribuciones que el Ministro tiene y que le delegó, autorizar actos o contratos por sumas mayores de B/50,000.00 dentro de los procesos derivados de la ejecución del contrato de Fideicomiso para la Solidaridad Alimentaria, como Fideicomitente (por Delegación), sin solicitar la autorización del Comité Ejecutivo”*. Sobre la base de la misma, este Despacho estima que dicha delegación debe verse a la luz de la norma de derecho público recogida en la Ley No.70 de 15 de diciembre de 1975, por la cual se crea el Instituto de Mercadeo Agropecuario y se determinan sus funciones, con las modificaciones que recibiera por parte de la Ley No.10 de 15 de abril de 2016<sup>3</sup>.

Por tanto, el análisis de la delegación que nos es consultado debiere realizarse, como hemos señalado en las Consultas C-030-20 de 19 de marzo de 2020 y C-052-20 de 12 de mayo del mismo año, en concordancia con los artículos 10 y 16 de la Ley No.70 de 1975, donde se puede apreciar que la delegación se circunscribe a los temas de organización, dirección y supervisión de las actividades que realiza la institución que son propias del Ministro, así como su representación. Veamos:

**“Artículo 10.** El Director General por delegación del Ministro de Desarrollo Agropecuario **organiza, dirige y supervisa todas las actividades que realiza el Instituto siendo responsable ante el Comité Ejecutivo por su correcto y eficiente funcionamiento.”** (Lo resaltado es nuestro).

**“Artículo 16.** El Ministro de Desarrollo Agropecuario como Presidente del Comité Ejecutivo y representante Legal del INSTITUTO, **podrá delegar su representación en el Director General** o en otro servidor público de la institución y dicha delegación será revocable en cualquier momento; el delegado adoptará las decisiones, expresando que lo hace por delegación. Las funciones delegadas no podrán a su vez delegarse, en cuyo caso lo actuado por el delegado será nulo.” (Lo resaltado es nuestro).

De lo anterior se infiere que la Ley Orgánica del IMA, dispone claramente en el Comité Ejecutivo y/o el Director General del Instituto, la facultad de autorización para suscribir bienes y servicios o desarrollar obras, de acuerdo con montos definidos en la propia Ley;

---

<sup>3</sup> Publicada en Gaceta Oficial N° 28013-A de 19 de abril de 2016.



por lo que se hace necesario entender que el artículo 7 de la Ley No.70 de 1975, como fuera modificado por el artículo 2 de la Ley No.10 de 2016, establece tales facultades del Comité en los siguientes términos:

**“Artículo 7.** El Comité Ejecutivo queda facultado para dirigir la ejecución de la política de mercadeo y tendrá, para tal fin, facultades siguientes.

...

b. Adoptar las medidas que considere necesarias para atender los temas vinculados a la comercialización de la producción nacional.

...

**h. Autorizar todos los actos o contratos por sumas mayores de Cincuenta Mil Balboas (B/.50,000.00).**

**...” (Lo resaltado es nuestro).**

En cuanto a las atribuciones del Director General para autorizar y/o aprobar los actos, contratos o gastos, las mismas se encuentran contenidas en el artículo 9 de la Ley No.70 de 1975, de la siguiente manera:

**“Artículo 9.** El Director General tendrá las siguientes atribuciones:

...

**g. Autorizar los actos o contratos hasta por la suma de cincuenta mil Balboas (B/.50,000.00).**

**h...” (Lo resaltado es nuestro).**

Es evidente entonces, que el Comité Ejecutivo del Instituto de Mercadeo Agropecuario mantiene una competencia privativa, única y exclusiva para autorizar todos los actos o contratos por sumas mayores de Cincuenta Mil Balboas (B/.50,000.00), y no corresponde al Ministro de Desarrollo Agropecuario delegar esta competencia toda vez que únicamente es un miembro del Comité Ejecutivo, y tal facultad no recae en la persona del Ministro como Fideicomitente del Contrato de Fideicomiso del Programa de Solidaridad Alimentaria; sino como Presidente y representante del Comité Ejecutivo. Aunado a ello, es importante recordar que, a la luz del propio Contrato de Fideicomiso, el Fideicomitente (entiéndase el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, como señala el literal c de la cláusula primera del propio contrato que nos ocupa; y cuyo representante legal es el Ministro del mismo ramo) es un ente de Derecho Público, con las limitaciones que le impone la propia Ley Orgánica del Instituto de Mercadeo Agropecuario; y que el Contrato de Fideicomiso, del cual este Despacho ha realizado un minucioso análisis jurídico en todas las ocasiones que le ha sido elevada en consulta tal documento, no le otorga facultades especiales que lo exima de tales límites.

Adicionalmente, y en atención a lo expresado en su solicitud de aclaración de consulta, es menester recalcar que esta Procuraduría, en el criterio expresado en nuestra Consulta C-030-20 de 19 de marzo de 2020, que daba respuesta a su Nota DG-MJAR-jc-49-2020 del 22 de enero de 2020, cuyo objeto era la opinión de esta Procuraduría sobre la interpretación

de la ley y la obtención de los consejos jurídicos surgidos por la interpretación de la Ley No.70 de 15 de diciembre de 1975 y lo determinado en la Resolución de Gabinete No.129 de 31 de octubre de 2007, en lo referente a avalar eventos y compras, siendo adquisiciones del Programa de Solidaridad Alimentaria; no ha hecho aseveraciones sobre la legalidad de la Resolución CE-02-2007 de 6 de noviembre de 2007, proferida por el Comité Ejecutivo del Instituto de Mercadeo Agropecuario, ni de la Resolución No.OAL-073-ADM-2019 de 1 de agosto de 2019, proferida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, como se indica a foja 2 de su Nota DG-MJAR-jgc-482-2020 de 14 de mayo de 2020. Ello, toda vez que un pronunciamiento al respecto por parte de este Despacho rebasaría de nuestra competencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de nuestra Ley Orgánica, y tal como señalamos a foja 4 de nuestra Nota C-054-20 de 14 de mayo de 2020, que a la letra indicaba:

“De esta forma, en cuanto a **la legalidad de los actos** que han proferido tanto el Ministerio de Desarrollo Agropecuario como el Instituto de Mercadeo Agropecuario, **relativos a delegaciones y adquisiciones vinculadas al Programa de Solidaridad Alimentaria; no nos es dable entrar en mayores consideraciones, en cuanto a que dicho pronunciamiento también rebasaría nuestra competencia**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, toda vez que ello constituiría un pronunciamiento prejudicial en torno a una materia que privativamente correspondiese decidir a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad en lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de nuestra Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial.” **(Lo resaltado y subrayado es nuestro)**.


De esta forma, y sin adelantar un criterio sobre el particular, **aunque la Resolución No.OAL-073-ADM-2019 de 1 de agosto de 2019, proferida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en su parte resolutive, hace una delegación de la representación legal del Fideicomitente en el Director General del Instituto de Mercadeo Agropecuario, dicho acto administrativo no desconoce los límites pecuniarios que imponen los precitados artículos 7 y 9 de la Ley Orgánica del Instituto**, en tanto que la resolución no establece referencia a sumas algunas. Por tanto, y aún con la existencia de la resolución de delegación que nos es elevada en consulta, aquellas contrataciones por sumas mayores de B/.50,000.00, deben estar sujetas a la autorización del Comité Ejecutivo, independientemente que tales actos o contratos se realicen dentro de los procesos derivados de la ejecución del Contrato de Fideicomiso para la Solidaridad Alimentaria; y dicha facultad no sería delegable por el Comité Ejecutivo puesto que su Ley Orgánica no permite tal delegación de manera expresa.

Por último, y como indicamos en la Consulta C-030-20 de 19 de marzo de 2020, es importante recordar que aquellas contrataciones realizadas desde julio de 2019, bajo las reglas del Contrato de Fideicomiso del Programa para la Solidaridad Alimentaria que a la fecha cuentan con el refrendo de la Contraloría, se encuentran revestidas de la presunción



de legalidad que ampara a los actos administrativos, así como también del principio de seguridad jurídica que reviste a los contratos.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

RGM/ mork

