

9 de mayo de 1997.

Licenciado  
**Carlos Vallarino**  
Ministro Encargado de Planificación y  
Política Económica  
E. S. D.

Señor Ministro Encargado:

En atención a su Nota. No.066-97-AL de 23 de abril pasado, a través de la cual nos solicita nuestra opinión sobre la posibilidad *de delegar en el Director de Administración y Finanzas nuestra participación en la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón, con derecho no sólo a voz, sino además el voto...en virtud del artículo 8 de la Ley 16 de 28 de febrero de 1973 "Por la cual se crea y organiza el Ministerio de Planificación y Política Económica"*, tenemos a bien dar respuesta a la interrogante planteada, comenzando con la transcripción de ciertos artículos de la **Ley 22 de 23 de junio de 1977** "Por la cual se modifica el Decreto Ley No.18 de 17 de junio de 1948", creadora de la Zona Libre de Colón. Veamos:

**"Artículo 9: La dirección y administración de la Zona Libre de Colón corresponderá a la Junta Directiva, al Comité Ejecutivo de la Junta Directiva y al Gerente en la forma establecida por la Ley.**

PARAGRAFO 1: La Junta Directiva estará integrada por diez miembros que serán los siguientes:

...

d) El Ministro de Planificación y Política Económica o, en su defecto, el Viceministro;  
..." (Artículo 1 de la Ley 22 de 1977)

"Artículo 19: La Junta Directiva tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Aprobar las políticas, planes y programas de la institución
- b) Aprobar el programa anual y el proyecto de presupuesto de inversiones y funcionamiento
- c) Vigilar y fiscalizar el funcionamiento de la institución

d) **Estudiar y recomendar los contratos que requieren la aprobación del Consejo de Gabinete o del Consejo Nacional de Legislación (Asamblea Legislativa, hoy día).**

e) Autorizar al Gerente, con el voto unánime de la Junta Directiva y previo concepto favorable del Comité Ejecutivo, para transigir y comprometer diferencias o litigios en que la Institución sea parte; y

f) Dictar los reglamentos de la Institución.

La Junta Directiva **deberá reunirse dos veces al año**, en las fechas que la misma Junta Directiva determine y, **además, cada vez que sea convocada por el Presidente de la misma**, a iniciativa propia o a solicitud de dos o más Directores o del Gerente de la Institución. (*Artículo 5 de la Ley 22 de 1977*)” (El resaltado es nuestro)

Cierto es que el **artículo 8 de la Ley 16 de 1973, Orgánica del Ministerio de Planificación y Política Exterior** (en adelante MIPPE) le otorga al Ministro la facultad de *delegar el ejercicio de sus funciones o atribuciones en el Viceministro, en los Directores o en otros servidores públicos del Ministerio*, pero no debemos olvidar que además enumera, los **casos de excepción** a esta potestad, los cuales son:

a) Asuntos que sean objeto de Decreto Ejecutivo

b) Aquellos que deban someterse al acuerdo o conocimiento del Presidente o Vicepresidente de la República, Consejo Nacional de Legislación, Consejo de Gabinete, Consejo General de Estado; y

c) Cuando así lo disponga la Ley o los reglamentos del Ministerio.

En este aparte, debemos señalar que a raíz del Acto reformativo No. 2 de 25 de octubre de 1978, que introdujo reformas a la Constitución Política de 1972, se elimina la figura del Consejo Nacional de Legislación dentro de nuestro sistema jurídico.

Ahora bien, el **acápito d)** del artículo 19, de la supracitada **Ley 22 de 1977** señala, como una de las atribuciones de la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón, la *de estudiar y recomendar los contratos que requieran la aprobación del Consejo de Gabinete.*

Por ende, si en una reunión de Junta Directiva, la que por lo general se celebra *dos veces al año, en las fechas que la misma lo determine, y además, cada vez que sea convocada por su Presidente*, se procediera a recomendarse los contratos que requiriesen la aprobación (acuerdo o conocimiento) del Consejo de Gabinete, el Delegado del Ministro, que no fuera el Viceministro, pues éste sí está autorizado por la Ley Orgánica de la Zona Libre de Colón para integrar la Junta Directiva de dicha entidad, se vería imposibilitado para ejercer su derecho a voz y voto.

Tenemos entonces, que dos de las supracitadas excepciones se cumplen en cuanto a la delegación de funciones del Ministro del MIPPE: cuando se requiera su vistobueno en asuntos que deban someterse posteriormente al estudio y aprobación del Consejo de Gabinete; y cuando así lo disponga la Ley. Ambos supuestos se encuentran reglados en la Ley 22 de 1977, tal y como lo hemos citado.

Aunado a esto, en el caso apuntado se propone como Delegado del Ministro en la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón, al Director de Administración y Finanzas. La Ley 16 de 1973, Orgánica del MIPPE, acota en el Capítulo VI las funciones de la Dirección de Organización Administrativa y de Personal, única división análoga con la de Administración y Finanzas, la cual no aparece catalogada en la norma. Por otro lado, al estudiar el organigrama de la Institución, pudimos apreciar que la Dirección señalada aparece con la denominación de "Dirección de Administración de Finanzas" y no Administración y Finanzas. Podemos concluir entonces, que la preparación atribuida al cargo, no termina de llenar los requisitos exigidos tácitamente por la Ley Orgánica de la Zona Libre de Colón cuando desglosa las atribuciones propias de la Junta Directiva de la organización, a nuestro parecer, en extremo delicadas por ser ésta el **ente regulador** del organismo. Ya el artículo 25 declara que el Gerente no podrá *ejecutar actos o realizar operaciones que comprometieren directamente la responsabilidad de la Institución y requiriesen la previa autorización de la Junta Directiva sin haber obtenido dicha autorización*, por lo que un profundo estudio e interpretación de la agenda presentada por el Gerente a la Junta Directiva, se precisa para evitar penosas y previsibles consecuencias que sólo expertos en el manejo de la Zona Franca, como lo deben ser el Ministro y Viceministro del MIPPE, conocen a cabalidad.

Es dable enfatizar que el término reemplazo significa sustituir, poner una cosa en lugar de otra, no se utiliza como sinónimo de delegar, pues el reemplazo se da por mandamiento expreso de la Ley. El poder de delegación no es discrecional de los funcionarios, sino que tal facultad debe ceñirse a lo que establezca la Ley en ese sentido, pues la delegación se justifica por exceso de trabajo en ciertos sectores de autoridad, cuando existen dificultades de traslado y debe darse la realización de funciones fuera de la residencia del órgano titular. El Dr. César Quintero, al referirse a las reglas de Derecho Administrativo, comenta que *"ningún funcionario público puede delegar en otro o en otra persona, ninguna de sus funciones, ni parte de alguna de éstas, a menos que la Ley lo autorice expresamente para ello. Un sano principio de buena administración aconseja que las leyes sean parcas en esto de autorizar delegaciones administrativas, pues sólo debe hacerse de manera especial"*.

Este Despacho considera que, si bien la Ley Orgánica del MIPPE autoriza al Ministro para delegar el ejercicio de sus funciones o atribuciones en el Viceministro, en los Directores o en otros servidores públicos del Ministerio, esta facultad debe ejercerse de manera especial y sin contradecir las normas institucionales que pudiesen verse afectadas por los nombramientos, específicamente, en las Juntas Directivas como la de la Zona Libre de Colón, y más importante, tomando en cuenta las excepciones estipuladas en la propia Ley.

Esperando haber contribuido a la gestión administrativa que Usted dignamente dirige, se despide con la seguridad de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/6/au