

Panamá, 15 de septiembre de 2000.

Licenciada

Liriola Pittí de Córdoba

Gerente General del Instituto

Panameño de Turismo (I.P.A.T.)

E. S. D.

Señora Gerente General:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales de servir de Consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten nuestro parecer legal, acuso recibo de su Nota 112-AL-407-00 fechada 27 de julio de 2000, recibida en nuestras oficinas el día 28 de julio del presente, a través de la cual nos consulta sobre la viabilidad de que su Despacho cuente con un Gerente de Turismo, con rango de Ministro sin cartera.

El Instituto Panameño de Turismo, con el objetivo fundamental de adecuar su estructura orgánica a los cambios modernos que le ofrezcan agilidad a dicha entidad de Turismo propone lo siguiente:

- La actividad turística estará bajo la administración de una entidad denominada Autoridad Turística de Panamá, la cual estará a cargo de un Gerente de Turismo. Con esta figura se salvaguarda la autonomía institucional.
- El turismo como actividad que representa un importante aporte a la economía panameña, requiere la participación efectiva de sus representantes en los organismos donde se toman las decisiones de Estado, en este caso, el Consejo de Gabinete.
- Tratando de conservar la autonomía patrimonial y aún más, de descentralizar la actividad de la burocracia estatal, se crea un Consejo de Turismo, el cual sería presidido por el Gerente de Turismo (en representación del Estado) y el resto de los integrantes serían de la empresa privada.
- Siguiendo el ejemplo de México y otros destinos exitosos, el proyecto aspira a crear los fondos mixtos, los cuales serían destinados a la promoción, desarrollo y capacitación turística, manejados por el Consejo Nacional de Turismo, aunque fiscalizados por la Contraloría General de la República.

El proyecto contempla en su parte pertinente, la siguiente redacción:

“Artículo 8. El Presidente del Consejo Nacional de Turismo, además de sus funciones como Administrador de la Autoridad Turística de Panamá, tendrá rango de Ministro de Estado sin cartera y ejercerá las siguientes funciones:

1. Presidir las reuniones del Consejo Nacional de Turismo.
2. Asistir con derecho a voz y voto al Consejo de Gabinete y brindar informes, sugerencias y explicaciones en relación con los proyectos y las actividades de la Autoridad.
3. Mantener informado al Consejo Nacional de Turismo sobre las políticas, programas y proyectos del Gobierno Nacional, que incidan en el desarrollo del turismo en Panamá.
4. Presentar informes anuales de las operaciones y finanzas de la Autoridad Turística de Panamá al Presidente (a) de la República y a la Contraloría General de la República.
5. Ejercer las demás atribuciones que le señalen esta Ley y los reglamentos.”

Criterio del Departamento de Asesoría Legal del Instituto Panameño de Turismo.

La facultad establecida en el numeral 2 del artículo 8 del borrador del anteproyecto de ley de la referencia, persigue el propósito superior de que, siendo el Turismo una prioridad nacional, el Administrador de la nueva institución tenga la oportunidad de participar de manera directa en el Consejo de Gabinete a fin de informar, representar y sustentar las iniciativas del sector turístico con pleno ejercicio del principio de intermediación, garantizándose así una directiva eficaz interrelacionada con la nueva Autoridad Turística de Panamá dentro del Consejo de Gabinete.

Dictamen de la Procuraduría de la Administración

Comenzaremos el análisis de la presente interrogante, haciendo referencia a la Doctrina en lo que atañe a la Organización Administrativa, y luego revisaremos la experiencia que se originó con la promulgación de la Ley N°.19 de 11 de junio de 1997 “por la cual se Organiza la Autoridad del Canal de Panamá”, para finalizar con el examen de la norma constitucional y nuestro criterio sobre el particular.

Concepto

1. Organización Administrativa

Para la Real Academia Española, “organización”, es como acción y efecto de ‘organizar’, significa: disposición, arreglo, orden; y ‘organizar’: establecer o reformar una cosa, sujetando a reglas el número, orden, armonía y dependencia de las partes que la componen o han de componerla.

Así aparece la organización como una voluntad ordenadora a través de la cual se logra la definición del lugar que ocupa cada uno de los elementos de una empresa y de la tarea que tiene que cumplir. Esta tarea ordenadora es previa a una Administración eficiente. La organización administrativa –señala Alessi- consistirá en el estudio de la Administración Pública sujeto activo de la función administrativa. Esta teoría comprende: las personas físicas llamadas a hacer vivir y actuar la Administración; los criterios de los cuales se les selecciona: qué figura jurídica asumen: cuáles son las facultades que se les conceden; cómo se distribuye entre ellas la competencia: cuál es la subordinación existente entre ellas y su coordinación; a qué controles están sujetas.¹

Del texto en mención, podemos colegir que la organización administrativa, nace de las propias necesidades de la Institución, su objetivo primordial es organizar y ordenar las funciones, cargos, selección, y distribución de las competencias o delegaciones pertinentes de acuerdo a la misma estructura organizativa.

De igual manera la Administración Pública se puede organizar en un sentido centralista, en sentido descentralista o en una mezcla de estas dos orientaciones, que vienen a constituir la desconcentración. Ahora bien, es importante señalar que aun así el Presidente de la República delega funciones en el resto de los funcionarios públicos al mando de direcciones, ministerios entre otros, sin que esto le reste autonomía, lo que se busca con ello es confiar en el resto de las autoridades nacionales el ejercicio de la actividad administrativa que el Presidente o la Presidenta no la ejerce por sí solo.

Sin embargo, lo que se busca es saber qué dosis o en qué medida las autoridades centrales deben disponer de las respectivas competencias para administrar, y en qué forma otras autoridades deben estar revestidas de las competencias para ejercer la actividad administrativa. Por otro lado, de la desconcentración se ha dicho que es una pseudo-descentralización, o una falsa descentralización; y se dice esto porque en ella no hay autoridades independientes, como sí las hay en la descentralización. El Presidente de la República, entre nosotros, tiene facultad constitucional para hacer esa delegación de

¹ FÉRNANDEZ, VÁZQUEZ, Emilio. Diccionario de derecho público. Editorial Astrea., Buenos Aires., 1981.,págis., 541-542.)

funciones en ministros y gobernadores, es decir, en funcionarios subordinados, en los que no existe el menor asomo de independencia como tal. Esto es una desconcentración.²

Lo anterior tiene su génesis, precisamente en las competencias que cada autoridad nacional van a ejercer, de allí que se trate más válidamente de una desconcentración que una descentralización la cual se maneja con criterios de independencia en sus decisiones. No obstante, veremos cual fue el espíritu de la Ley 19 de 11 de junio de 1997 que le dio al Director que preside la Junta Directiva el rango o la condición de Ministro de Estado para Asuntos del Canal como parangón a los efectos de la figura que desea implementar el Instituto Panameño de Turismo. (I.P.A.T.)

En primer lugar, esta figura se concibió en la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformativos de 1978. Por el Acto Constitucional de 1983 y por los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994. Texto de Acuerdo a la Gaceta Oficial N°.22,796 del 2 de junio de 1995. Veamos:

“Artículo 312. La administración de la Autoridad del Canal de Panamá estará a cargo de una Junta Directiva compuesta por once directores, nombrados así:

1. Un director designado por el Presidente de la República, quien presidirá la Junta Directiva y tendrá la condición de Ministro de Estado para Asuntos del Canal.

Como podemos apreciar, la norma constitucional, es clara y dispone que la designación del director, para presidir la Junta Directiva con la condición de Ministro de Estado para Asuntos del Canal la hace el Presidente de la República. A nivel de la norma suprema también nos encontramos que el Presidente es el que nombra y separa libremente a los Ministros de Estado y además coordina la labor de la administración y los establecimientos públicos (Artículo 178 C.N.). Por otro lado, es imprescindible señalar que todos los ministros, tanto con cartera como sin ella, forman asimismo, por imperativo del precepto citado, parte del Gobierno.

Análisis de la figura de Director de la Junta Directa con la condición de Ministro de Estado por parte de la Asamblea Legislativa.

“H.L. Abel Rodríguez Cañizales: En la Comisión de Asuntos del Canal se dio una discusión exhaustiva sobre este tema, sin embargo, este mismo artículo uno no se dio o presentó ninguna modificación. Sin embargo, en lo que se refiere al Director que presidirá la Junta Directiva y que tendrá la condición de Ministro de Estado y es designado por el Presidente de la República. Nosotros tenemos la interrogante

² ROJAS ARBELÁEZ, Gabriel. “El Espíritu del Derecho Administrativo”. 2ª ed., Editorial Temis, S.A., Bogotá, 1985 págs.10-11)

siguiente y es que se le agrega a esta condición que puede ser director un titular de otra cartera.

Doctor Jorge Eduardo Ritter: Con relación a lo que propone el Honorable Abel Rodríguez y otros yo solamente quiero añadir algunos elementos de juicio y explicar las razones por las cuales aparece en el proyecto de ley que puede ser un Ministro de Estado que ya tenga otra cartera el presida la Junta Directiva del Canal. Uno, se consideró que como quiera que la Junta Directiva sólo va a ser una Junta Directiva y no una Junta Administradora, el presidir la Junta Directiva del Canal no era, si se quiere, un trabajo de tiempo completo y que no se quería que fuera un trabajo de tiempo completo para que no cayera en la tentación de querer coadministrar el Canal. Entiendo, por supuesto, la otra cara de la moneda, es que se le resta importancia al cargo del Presidente de la Junta Directiva si esa responsabilidad es compartida con otras responsabilidades como miembro del Gabinete.

Por otra parte, al señor Presidente de la Junta Directiva del Canal, de tener sólo esa responsabilidad convierte a una persona en un nuevo Ministro de Estado sin ninguna responsabilidad administrativa distinta que la de presidir, de cuando en cuando o con la periodicidad que ella misma establezca, la Junta Directiva del Canal. Hoy la Junta Directiva del Canal se reúne cuatro veces al año. Nosotros la hemos extendido a ocho, pero supongamos que fuera diez o doce veces al año, todavía sería un cargo, si se quiere, de un día al mes como Presidente de la Junta Directiva, sin contar, por supuesto, el tiempo que deba demorar para prepararse, pero eso va a demorar al igual que todos los otros directores. Entonces por eso se optó por ninguna de las dos fórmulas, sino que lo dejamos abierto, que el **Presidente tuviera la opción de nombrar ya a uno de los Ministros posesionados o de nombrar a un Ministro específicamente para que sólo presidiera la Junta Directiva del Canal, dependiendo de la circunstancia.**

Yo creo, Honorable Rodríguez, que en este momento y de aquí al año 2000, el Presidente de la Junta Directiva a tener mayores responsabilidades, porque tiene que presidir sobre una Junta Directiva que tiene que aprobar numerosos reglamentos, y quizás, si se convierta de aquí a 2,000 años, en un trabajo a tiempo completo pero quizás no sea así después del año dos mil, cuando las leyes y los reglamentos

panameños hayan entrado plenamente en vigencia y por eso creíamos prudente dejar abierta las opciones, que el Presidente en un momento decidiera a nombrar a uno de sus ministros o nombrar específicamente para presidir la Junta Directiva.

“Dr. Jorge Eduardo Ritter: “Con relación a lo que yo dije, sobre el no tener responsabilidades administrativas. Mire las Juntas Directivas de las instituciones autónomas de Panamá, casi todos, son presididas por un ministro de estado. La Junta Directiva del INTEL, el Presidente es el Ministerio de Gobierno y Justicia; la Junta Directiva del IRHE, el Presidente es el Ministro de Planificación y Política Económica, y así es en diversas instituciones, que son instituciones también grandes, que tienen un ministro de estado que sólo va a presidir la Junta Directiva del Canal. Acuérdense que nosotros no queremos y ese es el espíritu que está en el proyecto, no queremos que el Presidente de la Junta Directiva coadministre y dicte las políticas generales. De manera que puede ser que haya una persona que tiene rango de Ministro de Estado, y ese es, si se quiere el problema, que como la Constitución le asigna la función de presidir, una vez al mes, la reunión de la Junta Directiva del Canal y ese es el tema que nosotros tenemos que evaluar si eso esencialmente se justifica o no.”

“H.L. Gloria Young. Pensamos que el Director de esta Junta Directiva o Presidente no debe ser titular de otra cartera y que si va a tener la condición de ministro sea el ministro de los asuntos del canal, y sea el ministro por excelencia, con su especialidad...”

H.L Leopoldo Benedetti: “...en el Artículo 13, la junta directiva le integran once directores cuyo nombramiento se hará así: un director, quien presidirá la Junta Directiva y tendrá la condición de Ministro de Estado para Asuntos del Canal, designado por el Presidente de la República. En el caso de que este director sea titular de otra cartera la posición de Ministros de Estados para Asuntos del Canal, además de las que le corresponda por aquel cargo que ocupe como ministro de Estado.

En este país la mayoría de los ministros son directores de alguna junta directiva. El Ministro de Vivienda es Director de la Junta Directiva del Banco Hipotecario y de otras juntas directivas que tienen que ver con el Ministro de Vivienda. El

Ministro de Comercio es Director de la Lotería, es Director de la Junta Directiva de la Zona Libre.

Entonces, yo creo que coincido con los demás legisladores que el Director, un Director quien presidirá la Junta Directiva y tendrá la condición **de Ministro de Estado para asuntos del Canal designado por el Presidente de la República** y que no sea que en esta cartera no entre un ministro que ya está usando una cartera de ministro de estado, porque va a quedar mal y se van a estar posponiendo estas juntas directivas y lo que van a tener es problemas, entonces, en el Canal de Panamá que van a tener suficientes problemas en su arranque inicial.

H.L. Lucas Ramón Zarak Linares: En la actualidad, el Canal de Panamá se está dando con una administración directa que se reúne ocho veces al año, ocho veces al año, creo que por día o tres días en cada reunión; lo que significa que cualquier Ministro de Estado verdaderamente pudiera tratar los asuntos concernientes a su ministerio en adición con el cargo de Director Presidente de la Junta Directiva del Canal de Panamá. Si nosotros quisiéramos, hilar más delgado, aquí se ha hablado de por qué no se nombra ministro sin cartera ... Sin embargo, nos estamos metiendo, creo yo, en asuntos constitucionales porque la Constitución, indica quién es la única persona que puede hacer un nombramiento de un nuevo ministerio y es el Presidente de la República con su Consejo de Gabinete quien decidirá. No es la Asamblea Legislativa la que tiene la potestad de nombrar nuevos ministerios.”

De las anteriores argumentaciones podemos extraer, con veracidad que la designación del Director de la Junta Directiva del Canal con la condición de Ministro de Estado le corresponderá hacerlo al Presidente de la República de conformidad con el artículo 312 de la Constitución Política. Es interesante comentar, que esta figura es de rango constitucional y sólo al Ejecutivo le corresponderá hacer o no la designación de esta nueva modalidad administrativa.

No podemos pasar por alto, que la Administración del Turismo ha tenido un gran auge en nuestro país, como en otras experiencias a nivel Internacional, en donde se han firmado convenios para impulsar el acceso del Turismo en todos sus ámbitos; para enfrentar, formular y conducir las políticas de desarrollo en la actividad turística nacional; con su correspondiente promoción y organización en la capacitación turística y en su inversión para difundir el trabajo turístico, para proyectarse en todos los niveles; definitivamente que esto requiere de una participación directa del Estado.

La Constitución Política en su artículo 153, numeral 12 establece sobre la organización administrativa, el funcionamiento lo siguiente:

“Artículo 153. La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

...

12. Determinar, a *propuesta del Órgano Ejecutivo*, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas.”

Podemos apreciar de la norma reproducida, que si bien la Asamblea Legislativa determina las estructuras de la administración nacional, a través de la creación de Ministerios, Entidades Autónomas y Semiautónomas, Empresas Estatales y demás Establecimientos Públicos, y la distribución de las funciones y negocios administrativos, con el propósito de asegurar la eficacia del cumplimiento de las funciones administrativas, corresponderá al Ejecutivo, analizar la conveniencia administrativa de esta figura y proponerlo, para que la Asamblea Legislativa lo considere y lo apruebe mediante Ley.

En ese orden ideas, si bien este Despacho comparte el criterio con el Instituto Panameño de Turismo de que su administración ha crecido y se ha fortalecido en el ámbito turístico y que requiere una intervención o participación directa en el Consejo de Gabinete de forma tal, que le permita promover o presentar sus proyecciones, le tocará en este caso, al Ejecutivo acoger o no la propuesta en examen y presentarla a la Asamblea Legislativa para su correspondiente aprobación legal de conformidad con el artículo 153, numeral 12 de la Constitución Política.

En estos términos, dejo contestada su interesante Consulta, me suscribo de usted, atentamente,

Original
Firmado

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.