

C-No.242

Panamá, 15 de octubre de 2001.

Su Excelencia
JOAQUÍN E. JÁCOME D.
Ministro de Comercio e Industrias
E. S. D.

Señor Ministro:

Pláceme ofrecer respuesta a Nota D.M.No.644-2001 de 2 de julio de 2001, recibida en este Despacho el día 31 de julio del mismo año, en el marco del cumplimiento de nuestra función de “consejera jurídica de los servidores públicos administrativos...”, que nos asigna la Constitución Política, el Código Judicial y en especial la Ley 38 de 31 de julio de 2000, Artículo 6, numeral 1. En la aludida nota concretamente me formula la siguiente interrogante:

“ ¿ En quién recae la competencia para presidir el Consejo Nacional de Acreditación? ”

La Ley 23 de 15 de julio de 1997¹, crea el Consejo Nacional de Acreditación como organismo de acreditación autorizado por el Estado. A la luz de esta ley, debe entenderse por acreditación, el procedimiento mediante el cual se reconoce la competencia técnica y la idoneidad de organismos de certificación e inspección, laboratorios de ensayos, prueba de metrología y otros laboratorios (químicos, farmacéuticos, biológicos, microbiológicos e industriales), tanto públicos como privados, nacionales o extranjeros, para

¹ Publicada en Gaceta Oficial No.23.340 de 26 de octubre de 1997.

que lleven a cabo las actividades a que se refiere este título. (Cfr. Artículo 92 de la Ley 23/97)

*El artículo 100, del instrumento legal utilizado señala que este es un organismo auxiliar del Ministerio de Comercio e Industrias, el cual contará con la participación de cinco (5) miembros principales y una secretaria técnica, destacando que cada miembro principal tendrá su respectivo suplente. Este artículo 100, precisamente en su numeral 1) consigna que **participará en el Consejo el Viceministro de Comercio e Industrias o su representante, quien lo presidirá.***

Ahora bien, entendemos que el motivo de su consulta es a propósito de la designación del funcionario que participará en el Consejo dado que este Ministerio ha sido administrativamente reestructurado y por ende ha quedado un tanto difusa dicha representación, por lo cual en la actualidad existen dudas al respecto.

Con el fin de definir lo solicitado, en primer término examinaré las normas pertinentes, las que a seguidas paso a analizar.

El Decreto de Gabinete Número 225 de 16 de julio de 1969, “por medio del cual se organiza el Ministerio de Comercio e Industrias y se le asignan funciones”,² en su artículo 5, establecía:

“ARTÍCULO 5. El Ministerio de Comercio e Industrias, contará con un Viceministro, quien colaborará directamente con el Ministro en el desempeño de sus funciones. (Subraya este Despacho)

La norma transcrita fue subrogada o substituida, por el artículo 5 de la Ley 53 de 21 de julio de 1998, “Por la cual se reforma el Decreto de Gabinete No.225 de 16 de julio de 1969, se crea el Viceministerio Interior de Comercio e Industrias y el Viceministerio de Comercio Exterior, y se dictan otras disposiciones”,³ cuyo tenor es el siguiente:

“ARTÍCULO 5. Se subroga el artículo 5 del Decreto de Gabinete No.225 de 1969, así:

ARTÍCULO 5. El Ministerio de Comercio e Industrias tendrá dos Viceministerios, denominados Viceministerio

² Publicado en Gaceta Oficial No.16.423 de 12 de agosto de 1969.

³ Publicada en Gaceta Oficial No. 23.593 de 24 de julio de 1998.

Interior de Comercio e Industrias y Viceministerio de Comercio Exterior.

Cada Viceministerio tendrá un Viceministro, que colaborará con el Ministro en el desempeño de sus funciones.

El Viceministerio Interior de Comercio e Industrias ejercerá las funciones asignadas al Viceministro de Comercio e Industrias en este Decreto y sus reformas, salvo aquellas que la Ley y sus reglamentos atribuyan al Viceministro de Comercio Exterior.” (Subraya este Despacho).

Luego entonces, no cabe duda que de acuerdo a la redacción de las normas copiadas, ha sido la intención del legislador, desde que este Ministerio inició operaciones que las responsabilidades y actividades sean compartidas entre Ministros y Viceministros, para mejor desempeño de sus funciones. También cabe afirmar que conforme a la Ley 53 de 1998, que reforma el Decreto de Gabinete 225 de 1969, organizativa del Ministerio de Comercio e Industrias, el Viceministerio Interior de Comercio e Industrias ejercerá las funciones asignadas al Viceministro de Comercio e Industrias.

Al examinar estas normas se percibe cierta incompatibilidad en su redacción. Por un lado, el artículo 100 de la Ley 23 ibídem, conforme a su redacción deja margen a considerar que el Viceministro de Comercio e Industrias puede delegar en cualquier funcionario su representación dentro del Consejo Nacional de Acreditación, al establecer: “ El Viceministro de Comercio e Industrias o su representante, quien la presidirá.” O sea, este representante puede ser cualquier funcionario de la institución, ya que la norma no define claramente en que funcionario determinado recaerá la distinción y la responsabilidad de representarlo. En tanto, la Ley 53 de 1998, claramente dispone en su articulado que, “ El Viceministerio Interior de Comercio e Industrias ejercerá las funciones asignadas al Viceministro de Comercio e Industrias en este Decreto y sus reformas, salvo aquéllas que la Ley y sus reglamentos atribuyan al Viceministro de Comercio Exterior.

Creemos que la hermenéutica de esta norma no deja margen a dudas, respecto al funcionario del Ministerio de Comercio e Industrias sobre el cual debe recaer la competencia para presidir el Consejo Nacional de Acreditación, o sea, el Viceministro Interior de Comercio e Industrias, ya que ello se desprende de la propia Ley. Sin embargo, esta misma hermenéutica nos obliga, dentro de este análisis, a hacer referencia a todas las normas que conforman el cuerpo legal examinado y al respecto es importante señalar que al tiempo que esta Ley expresa la voluntad de que el Ministro desempeñe sus labores en conjunto con el viceministro y que el Viceministro Interior de

Comercio e Industrias ejercerá las funciones asignadas al Viceministro de Comercio e Industrias, sabiéndose que la Ley 23/97, alude precisamente al Viceministro de Comercio e Industrias, lo cierto es que la propia Ley 53 referida también deja a discreción de la autoridad superior el que delegue o no el ejercicio de algunas funciones a su inmediato colaborador, por cuanto el artículo 4, le da esta facultad al incluir en su redacción la inflexión verbal “podrá” que obviamente, se traduce en la posibilidad, más no en la obligatoriedad de delegar en determinados funcionarios públicos el ejercicio de cualesquiera funciones. Ello, sin duda alguna le permite al Jefe del despacho Ministerial de Comercio e Industrias, discrecionalidad en delegar sus funciones.

Aclarado este aspecto, vale retomar lo concerniente a la incompatibilidad de las normas jurídicas, de lo que se ocupa nuestra legislación civil en su Capítulo III, Sobre Interpretación y Aplicación de la Ley, artículo 14, de ese texto de leyes, el cual expone:

“ARTÍCULO 14. Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.

2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior, y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate.

Conforme a lo anterior y atendiendo que el sentido de la Ley No.53 in comento se dirige a promover el trabajo conjunto y en completa coordinación entre Ministro y Viceministros del ramo, en este caso es aplicable el viejo aforismo latino que dice: “posteriora prioribus derogant”, que significa que las normas posteriores derogan a las primeras, o sea, que las normas contenidas en la Ley 53 de 1998 comentada, conforme a las reglas de interpretación nacional priman sobre las primeras, o mejor dicho sobre la Ley 23 de 1997, aún cuando aquéllas le otorguen al jefe nominador cierta liberalidad para decidir acerca del funcionario que lo representará dentro del Consejo Nacional de Acreditación. Vale resaltar que dicha norma, también es clara al precisar que las labores del Viceministro Interior de

Comercio e Industrias serán similares a las del Viceministro de Comercio e Industrias.

Para concluir, consideramos que efectivamente ha sido la intención del legislador el que esta representación recaiga sobre el titular del Viceministerio Interior de Comercio e Industrias, toda vez que según la disposición expresa de la Ley este funcionario ejercerá las tareas del Viceministro de Comercio e Industrias, y sobre éste recae tal responsabilidad conforme la Ley 23.

Así, luego de examinar este conjunto de normas, a la luz de la interpretación legal que merecen sólo nos resta enfatizar en que la intención de la normativa de Comercio e Industrias se dirige a fomentar el trabajo en conjunto y en armónica colaboración entre los altos funcionarios de la institución y es lo que dichas autoridades deben asegurar, no sólo para mejorar los sistemas implementados sino para optimizar los mismos, teniendo como norte la alta responsabilidad que tiene esta institución en las políticas de comercio nacional e internacional como factor determinante de nuestra economía nacional.

Exhortamos a la autoridad nominadora de la entidad a designar al Viceministro que lo representará en el citado Consejo Nacional de Acreditación, dado que la Ley establece la colaboración directa entre ambos, pero atendiendo factores objetivos, como: el mayor conocimiento que se tenga en los asuntos concernientes a este organismo así como la relación directa y en particular, con los temas manejados dentro del mismo, para asegurar eficacia y eficiencia a la gestión.

Esperando haber colaborado en dilucidar la duda presentada, me suscribo, con mis respetos de siempre,

*Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración*

AMdeF/16/cch.