Tipo de Norma: FALLO

Número: 86 *Referencia:* 86-06

Año: 2009 *Fecha(dd-mm-aaaa):* 13-04-2009

Titulo: D.C.A. DE NULIDAD, INTERPUESTA POR ANTONIO MORENO C., EN REPRESENTACION DE CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL EL ARTICULO 13 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL PATRONATO DEL INSTITUTO PANAMEÑO DE HABILITACION ESPECIAL.

Dictada por: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO

Gaceta Oficial: 26422 *Publicada el:* 07-12-2009

Rama del Derecho: DER. ADMINISTRATIVO

Palabras Claves: Sentencias, Fallos, Resolución, Instituciones del Estado, Organización Gubernamental, Instituciones públicas, Oficinas públicas

Páginas: 4 *Tamaño en Mb:* 0.317

Rollo: 570 *Posición:* 1852

Digitalizado por la Asamblea Nacional

En mérito de lo expuesto, los Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARAN QUE ES NULA POR ILEGAL** la Resolución No. 013556 del 31 de agosto de 2004, emitida por el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre mediante la cual se otorga el Certificado de Operación No. 6T-356 a Vinicio Rubier Villarreal Rodríguez.

NOTIFÍQUESE,

ADAN ARNULFO ARJONA L.

VICTOR L. BENAVIDES P.

WINSTON SPADAFORA F.

JANINA SMALL

SECRETARIA

Entrada No.86-06 Magistrado Ponente: VICTOR L. BENAVIDES P.

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD interpuesta por el licenciado Antonio Moreno C. actuando en nombre y representación de la **Contraloría General de la República** para que se declare nulo, por ilegal, el artículo 13 del reglamento Interno del Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE).

ÓRGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA TERCERA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, trece (13) de abril de dos mil nueve (2009).

VISTOS:

El licenciado Antonio E. Moreno C., actuando en nombre y representación de la Contraloría General de la República, ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nulo, por ilegal, el artículo 13 del Reglamento Interno del Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), aprobado mediante Resolución N° 14 de 15 de julio de 1998, dictada por el Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE).

A través del Auto de diecisiete (17) de marzo de 2006, la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo admite la demanda en cuestión y ordena correr traslado al Procurador de la Administración.

LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

En la demanda se formula una pretensión que consiste en que la Sala Tercera declare la nulidad por ilegal del artículo 13 del Reglamento Interno del Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), aprobado mediante Resolución N° 14 de 15 de julio de 1998, dictada por el Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE).

El artículo 13 del Reglamento Interno del IPHE es del siguiente tenor literal:

Artículo 13: Son deberes y derechos de los miembros del Patronato:

a. Asistir puntualmente a las sesiones.

b. Permanecer en el recinto de sesiones, salvo por la necesidad de retirarse con permiso concedido por el Presidente.

c. Desempeñar y cumplir fielmente el trabajo en las comisiones que les asignen.

d. Tener derecho a voz y voto.

e. A una dieta de acuerdo a lo estipulado por la Ley, presupuesto y este Reglamento.

f. Informar al suplente de lo acontecido en la sesión anterior.

Sostiene la parte demandante, que la norma impugnada ha infringido el artículo 78 de la Ley N° 32 de 8 de noviembre de 1984 y el artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Las normas que se estima vulneradas son del tenor siguiente:

Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

Digitalizado por la Asamblea Nacional

Artículo 78: En toda Junta Directiva, comité, consejo ejecutivo, consejo directivo y, en general, en toda corporación que tenga a su cargo la administración o el manejo de fondos o bienes públicos habrá un representante de la Contraloría General de la República designado por el Contralor General, quien asistirá con derecho a voz en las sesiones que celebren tales organismos.

Ley N° 38 de 31 de julio de 2000.

Artículo 35: En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.

En el ámbito Municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: la Constitución Política, leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios.

A nivel de las juntas comunales y las juntas locales debe aplicarse el siguiente orden jerárquico: la Constitución Política, leyes, decretos leyes, decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales, decretos alcaldicios y los reglamentos que dicten las juntas comunales.

Estima la parte demandante, que se ha vulnerado el artículo 78 de la ley 32 de 1984, por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría de la República, toda vez que el artículo 13 del Reglamento Interno desconoce lo previsto en esta norma, al disponer que los representantes de la Contraloría General de la República que asistan a las reuniones del Patronato, tienen derecho a voz y voto.

Igualmente, sostiene la parte actora que se ha infringido el artículo 35 de la Ley 38 de 2000, ya que el artículo 13 del Reglamento Interno del Patronato entra en conflicto con una norma de mayor jerarquía, "que dispone expresamente que los representantes de la Contraloría General de la República en las sesiones de los organismos que tengan a su cargo la administración de fondos o bienes públicos, sólo tienen derecho a voz en dichas sesiones, mas no así derecho a voto."

INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.

Mediante Nota N° 0230-D.G.-2006 de 24 de marzo de 2006, la Directora General del Instituto Panameño de Habilitación Especial rindió su informe explicativo de conducta, a través del cual expuso las siguientes consideraciones:

...

SEGUNDO: El Patronato del IPHE, que es la máxima autoridad en la institución, está integrado por siete (7) miembros tal como lo dispone la Ley 53 de 30 de noviembre de 1951, según artículo 3, por la cual se crea el IPHE.

TERCERO: Uno de los miembros del Patronato ciertamente es el o la representante de la Contraloría de la República, tal como señala tanto la Ley 53 de 1951 mencionada como la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984

....

SEXTO: El proceder del patronato ha sido el mismo desde su creación en 1951, oficializado por escrito desde 1998, por lo que suspender los efectos del artículo 13 del Reglamento Interno del Patronato, como solicita el demandante es detener completamente la marcha de la institución, porque no podrán desempeñar y cumplir fielmente el trabajo en las comisiones que se le asignen.

SÉPTIMO: De hecho hicimos una consulta a la Procuraduría de la Administración para que emitiera su opinión sobre la participación con voz y voto en el representante de la Contraloria General de la República en los temas que el Patronato del IPHE someta a consideración de sus miembros. En ese sentido el señor Procurador de la administración, opinó que "el representante de la Contraloría General de la República hace parte del quórum necesario para sesionar y tiene derecho a voz y voto en las sesiones del Patronato del IPHE. El ejercicio de este derecho, corresponde ejercerlo a dicho funcionario como estime conveniente...

Podemos entender claramente la posición del demandante, sin embrago, se debe revisar las disposiciones completar (sic), ya que la Ley 32 de 1984, de la Contraloría General de la República como la Ley 53 de 30 de noviembre de 1951, son leyes orgánicas y el artículo 13 del Reglamento Interno acusable, es el desarrollo de una Ley que crea el IPHE.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Por su parte, la Procuraduría de la Administración emitió concepto mediante la Vista N° 195 de 8 de 16 de abril de 2007, en la cual solicita a la Sala Tercera se declare que es ilegal el literal d) del artículo 13 de la resolución 14 de 15 de julio de 1998.

Digitalizado por la Asamblea Nacional

En lo medular, en dicho documento la Procuraduría de la Administración acota lo siguiente:

...

La norma reglamentaria cuya nulidad se demanda, dispone conceder derecho a voz y voto al representante de la Contraloría General de la República que forma parte del patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial, mientras que la norma legal sólo dispone "el derecho a voz" del representante de la Contraloría General de la República en las sesiones de aquellos organismos que tengan a su cargo el manejo o administración de fondos o bienes públicos. Ante el conflicto normativo surgido, resulta claro entonces que debe prevalecer la aplicación de la normativa de carácter legal, es decir, el literal l del artículo 55 y el artículo 78 de la ley 32 de 8 de noviembre de 1984, que únicamente contempla esta última posibilidad...

DECISIÓN DE LA SALA.

Verificados los trámites establecidos por Ley, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo procede a resolver la presente controversia.

Iniciamos anotando que la parte demandante está impugnando el artículo 13 del Reglamento Interno del Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial (I.P.H.E.) que detalla los deberes y derechos de sus miembros. De la lectura del libelo de demanda, se infiere que la parte actora aborda específicamente el literal (d) de dicha norma, referente al derecho a voz y voto de los miembros del Patronato.

Esta Superioridad advierte que la parte actora estima infringidos los artículos 78 y 35 de la Ley 32 de 1984 y Ley 38 de 2000, respectivamente. La impugnación que nos ocupa consiste esencialmente en que el literal d) del artículo 13 del Reglamento pasa por alto lo estipulado en una norma de mayor jerarquía como es la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, la cual indica que habrá un representante de la Contraloría en la junta directiva, comité, consejo ejecutivo, consejo directivo y en general de todo organismo que tengan a su cargo la administración o manejo de fondos o bienes públicos, quien asistirá con derecho a voz en las sesiones que estos celebren. Vemos que el tema central de la contienda radica en que no es dable que un reglamento otorgue a la Contraloría el derecho a voz y voto en su Patronato, cuando por ley se establece que solamente tiene derecho a voz.

Primeramente, consideramos de importancia entrar a conocer el marco legal que rige estas instituciones. Así, vemos que mediante la Ley N° 53 de 30 de noviembre de 1951 se crea el Instituto Panameño de Habilitación Especial. El artículo primero de esta Ley deja claro el objetivo de la institución cuando indica que el Instituto Panameño de Habilitación Especial es un centro autónomo de enseñanza y adiestramiento dedicado a la educación, enseñanza y habilitación de jóvenes ciegos, sordo mudos y deficientes mentales de ambos sexos. En dicha norma se establece que cuando la capacidad económica lo permita, los servicios se extenderán a otra clase de impedidos. Cabe señalar que en su artículo tercero se indicaba que la dirección de la institución recaía sobre una Junta Directiva, sin embargo, a través de la Ley 23 de 10 de diciembre de 1990 se modificó el artículo tercero de la Ley N° 53 de 1951, el cual quedó así:

Artículo 3. El Instituto Panameño de Habilitación Especial (I.P.H.E.) funcionará bajo la Dirección de un Patronato que estará integrado por:

a) El Director General del instituto Panameño de Habilitación Especial (I.P.H.E.), quien lo presidirá y deberá ser educador con un título universitario en Educación y estudios de especialización de dos (2) años como mínimo o su equivalente en créditos; y contará con diez (10) años de experiencia en el campo de la Educación Especial. El Órgano Ejecutivo nombrará al Director General y al Subdirector quien reunirá los mismos requisitos que el Director General para ser nombrado; y lo suplirá en su ausencia.
b) Un representante del Ministerio de Salud,
c) Un representante del Ministerio de Educación,
d) Un representante de la Contraloría General de la República,
e) Un representante de la Lotería Nacional de Beneficencia,
f) Un representante del Club de Leones de Panamá y
g) Un representante de la Asociación Médica Nacional de Panamá.

Cada miembro principal del Patronato tendrá un suplente, quien lo reemplazará en sus ausencias temporales o accidentales.

Este Tribunal Colegiado advierte, que en este texto legal no se hace referencia al derecho a voz y voto de los miembros del Patronato, elemento que se desarrolla en el Reglamento Interno del Patronato.

Por otro lado, observamos que mediante la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que en su Título I establece los objetivos y campo de aplicación de este organismo estatal, indicando que la Contraloría tiene como parte de su misión la fiscalización, regulación y control de los movimientos de los fondos y bienes públicos. De igual manera, el artículo segundo de esta excerta legal indica que "la acción de la Contraloría General se ejercerá sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, de los Municipios, Juntas Comunales, empresas estatales, entidades autónomas y

Digitalizado por la Asamblea Nacional

semi-autónomas, en el país o en el extranjero."

En adición, dentro de las atribuciones del Contralor General se encuentra la de asistir, con derecho a voz, a las sesiones de cualquier organismo público de carácter nacional, cuyas funciones se refieran a la administración de los patrimonios públicos; y asistir, conforme a los establecido en disposiciones especiales, a las reuniones de las Juntas Directivas y demás corporaciones que gobiernan las entidades autónomas y semi-autónomas. (artículo 55 literales l y m) Asimismo, en el artículo 78 del Título VI, "Disposiciones Generales", se establece que el representante de la Contraloría que asista a las sesiones de los organismos que tengan a su cargo la administración o el manejo de fondos o bienes públicos, contará solamente con derecho a voz.

Luego de un estudio pormenorizado del expediente judicial, quienes suscriben concluyen que el literal d) "Tener derecho a voz y voto", comprendido en el artículo 13 del Reglamento Interno del Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial, impugnado a través de la presente demanda, ha vulnerado las normas señaladas por la parte actora como infringidas.

Así, debemos señalar que la Ley 32 de 1984 indica con claridad meridiana que la participación de la Contraloría de la República en las sesiones de los organismos que se encarguen de administrar y manejar fondos o bienes públicos, se dará sólo con derecho a voz. Aunado a esto, reparamos que el artículo objeto de impugnación se refiere a una norma de carácter reglamentario, que indiscutiblemente, es de menor jerarquía que las normas legales contenidas en la Ley 32 de 1984. Por tanto, el reglamento, al estar subordinado a la Constitución y a las leyes debe respetar la jerarquía normativa y no exceder lo estipulado en una Ley.

De la misma manera, vale distinguir el rango constitucional que ampara a la Contraloría General de la República contemplado en el Título IX "La Hacienda Pública", Capítulo 3° "La Contraloría General de la República", específicamente en los artículos 279 y 280 de la Constitución Política.

Razonamos que sobre este tema, la Ley 32 otorga exclusivamente el derecho a voz al Contralor General de la República o a quien lo represente en las sesiones de Junta Directiva, Patronato, etc., por razón de sus funciones, concretamente el control previo que debe ejercer la Contraloría sobre los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos. Cabe señalar que este derecho a voz está orientado a que este servidor público realice señalamientos y observaciones en aras de lograr el cumplimiento de lo preceptuado en la Constitución, las Leyes y los Reglamentos, toda vez que con posterioridad las actuaciones de las instituciones que manejan fondos del Estado serán objeto de refrendo por la Contraloría General de la República.

A este respecto, el artículo 11 de la Ley 32 de 1984, establece en su numeral 2 lo siguiente:

Artículo 11.- Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General ejercerá las siguientes atribuciones:

1.- ...

2.- Fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas.

La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercerá este último. Esta determinación se hará mediante resolución escrita que expedirá el Contralor General.

En aras de enriquecer lo antes expresado, la Sala Tercera estima oportuno anotar que el derecho a voz, mas no a voto del Contralor General en las Instituciones Estatales es una constante que se observa en nuestra legislación patria. Así, podemos citar entre otras el Decreto de Gabinete Orgánico de la Lotería Nacional de Beneficencia, (Decreto de Gabinete 224 de 16 de julio de 1969); la Ley 22 de 23 de junio de 1977, por la cual se modifica el decreto ley N° 18 de 17 de junio de 1948 (referente a la Zona Libre de Colón) y la Ley 22 de 29 de enero de 2003 (que crea la Autoridad de Aeronáutica Civil), en cuyos textos se reconoce solamente el derecho a voz. Así las cosas, podemos apreciar que en dichas excertas legales, se establece lo siguiente:

Decreto de Gabinete Orgánico de la Lotería Nacional de Beneficencia.

Artículo Duodécimo: La Lotería Nacional de Beneficencia será dirigida por una Junta Directiva y administrada por un director General quien será su representante legal.

Artículo Decimotercero: La Junta Directiva se compondrá de los siguientes Miembros: el Ministro de Hacienda y Tesoro; el Contralor General de la República; un Representante del Ministerio de Gobierno y Justicia; un representante del Sindicato de Billeteros y dos Representantes de las personas que compran billetes, nombradas por el Órgano Ejecutivo. El Contralor General de la República, tendrá voz, pero no voto. El Director General asistirá a la Junta Directiva con derecho a voz.

Digitalizado por la Asamblea Nacional

Ley 22 de 23 de junio de 1977.

Artículo 1°: El Artículo 9° del Decreto ley N° 18 de 17 de junio de 1948, modificado por el Decreto de Gabinete N° 400 de 17 de diciembre de 1970 y la Ley N° 27 de 13 de junio de 1975, quedará así:

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.

PARÁGRAFO 1°: La Junta Directiva estará integrada por diez (10) miembros que serán los siguientes:

a) El Ministro de Comercio e Industrias, o en su defecto el Viceministro del ramo, quien lo presidirá;
b) El Ministro de Hacienda y Tesoro o en su defecto el Viceministro;
c) El Ministro de la Presidencia o en su defecto el Viceministro;
d) El Ministro de la Planificación y Política Económica o en su defecto el Viceministro; y
e) Los miembros del Comité Ejecutivo de la Junta Directiva o sus suplentes.

El Contralor General de la República o en su defecto el Subcontralor podrá asistir con derecho a voz a todas las sesiones de la Junta Directiva o de su Comité Ejecutivo.

Ley 22 de 29 de enero de 2003

Artículo 20. La Junta Directiva de la Autoridad Aeronáutica Civil será el órgano encargado de establecer y administrar las políticas superiores de transporte aéreo en Panamá. Estará integrada por tres miembros, según se indica:

1. El Ministro de Gobierno y Justicia o su representante, quien la presidirá.
2. El Ministro de Economía y Finanzas o su representante.
3. El Ministro de Comercio e Industrias o su representante.

El Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil actuará como Secretario Ejecutivo con derecho a voz y el Contralor General de la República o quien lo represente, asistirá a las reuniones de la Junta Directiva con derecho a voz.(lo subrayado es nuestro)

En consecuencia, tomando en consideración que en el caso en estudio se ha verificado que el Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial, al emitir su Reglamento Interno, específicamente el literal d) del artículo 13, transgredió lo establecido en una norma de superior jerarquía, es decir, otorgó al Contralor General, como miembro del Patronato, el derecho a voz y voto en sus sesiones, cuando por disposición legal, Ley 32 de 1984, se estableció que la participación del Contralor General o su representante en dichas sesiones será solamente con derecho a voz.

Por consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA QUE ES NULO POR ILEGAL el literal d) del artículo 13 de la Resolución N° 14 de 15 de julio de 1998, por medio de la cual el Patronato del Instituto Panameño de habilitación Especial (IPHE) aprueba su reglamento interno. En consecuencia, el artículo 13 de la Resolución N° 14 de 15 de julio de 1998, quedará así:

Artículo 13.- Son deberes y derechos de los miembros del Patronato:

a) Asistir puntualmente a las sesiones.
b) Permanecer en el recinto de sesiones, salvo por la necesidad de retirarse con permiso concedido por el Presidente.
c) Desempeñar y cumplir fielmente el trabajo en las comisiones que les asignen.
d) Tener derecho a voz y voto, a excepción del representante de la Contraloría General de la República, quien sólo tendrá derecho a voz.
e) A una dieta de acuerdo a lo estipulado por la Ley, presupuesto y este Reglamento.
f) Informar al suplente de lo acontecido en la sesión anterior.

Notifíquese, Cúmplase y Publíquese en la Gaceta Oficial.

VÍCTOR L. BENAVIDES P.

WINSTON SPADAFORA F.

ADÁN ARNULFO ARJONA L.

JANINA SMALL

SECRETARIA