



*República de Panamá*

*Panamá*, 21 de mayo de 1992

*Procuraduría de la Administración*

Licenciado  
Antonio Dominguez  
Director Nacional de Migración ✓  
E. S. D.

Señor Director:

Con fecha 19 de mayo último se nos remitió consulta sobre los fondos de Repatriación, cuya custodia corresponde a la Dirección de Migración, cuya dependencia del Ministerio de Gobierno y Justicia, debidamente autorizada para la consignación en el Banco Nacional de Panamá, de las sumas que se consignent en concepto de Depósito de Repatriación. El texto de su inquietud y de su solicitud está contenida en la siguiente transcripción:

"La presente tiene por objeto solicitarle, muy respetuosamente, se sirva emitir su concepto referente a la siguiente consulta, relacionada al Fondo de Repatriación, que opera en la Dirección Nacional de Migración y Naturalización, en base a los artículos 26, acápite i), 45 y 46 de la Ley Nº.16 de 30 de junio de 1960, cuyos textos pasamos a transcribir:

"Artículo 26: Las solicitudes de visa de inmigrantes deberán contener los siguientes datos y documentación:

- a).....
- b).....

i) Un depósito de repatriación de quinientos balboa (B/.500.00), efectuado a la orden del Ministerio de Gobierno y Justicia, por medio de cheque certificado o de Gerencia, salvo que estuviere comprendido dentro de alguna de las exoneraciones previstas en el artículo II.

Modificado por el Artículo #8 de la Ley 6ta de 5 de marzo de 1980.

Artículo 45: El depósito de Repatriación de que trata el aparte i) del Artículo 26 de este Decreto Ley ingresará al Fondo Especial del Departamento de Migración del Ministerio de Relaciones Exteriores, un (1) año después de la fecha en que el inmigrante haya ingresado al país.

El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá mantener dicho Fondo Especial depositado en el Banco Nacional y rendirá cuenta comprobada del mismo, al Contralor General de la República trimestralmente. Modificado por el Artículo #9 de la Ley 6ta de 5 de marzo de 1980.

Artículo 46: Mientras transcurre el año a que se refiere el Artículo 45, los depósitos de los inmigrantes serán mantenidos en una cuenta especial del Banco Nacional y sólo serán utilizados para los efectos siguientes:

a) Para devolver el depósito al interesado, cuando salga del país antes de haber transcurrido un (1) año desde la fecha en que ingresó al territorio de la República, siempre que éste haya hecho saber por escrito al Departamento de Migración, antes de su salida, que abandona el país definitivamente;

b) Para cubrir los gastos de extrañamiento de los extranjeros que se conviertan en carga pública;

c) Para cubrir los gastos de repatriación de los panameños que se encuentren en estado de indigencia en el exterior;

De conformidad con dichas disposiciones, el Fondo se nutre de los depósitos que por B/.500.00 se exige a los extranjeros cuando tramitan algún tipo de visa, y en entre sus finalidades está la de poder devolver a su país de origen a los extranjeros que por diversos motivos se conviertan en una carga pública, así como repatriar a ciudadanos panameños que se encuentren en estado de indigencia en el exterior.

El artículo 94 de la Ley 32 de 31 de diciembre de 1991 se refiere a los denominados "ingresos de Gestión Institucional" y dispone su manejo como sigue:

"Artículo 94:.....

También formarán parte del Presupuesto General del Estado los ingresos de Gestión Institucional por la prestación de servicios y ventas de bienes producidos por las propias instituciones del Gobierno Central.

Estos ingresos sólo podrán ser utilizados a través de las partidas autorizadas por este presupuesto.

Incurrirá en delito contra la Administración Pública establecido en el Título X del Código Penal, el Funcionario Público que no cumpla con lo establecido en ésta disposición.

Si una entidad pública devenga, recauda o percibe un nuevo ingreso previamente autorizado por Ley, Decreto Ejecutivo o Resolución, el mismo deberá ser incorporado al presupuesto de la respectiva entidad.

La Contraloría General de la República velará por el estricto cumplimiento de esta disposición. (El subrayado es nuestro).

Nuestra consulta es que si, de conformidad con las citadas disposiciones, el Fondo de Repatriación cae en la categoría de "Gestión Institucional", o si por el contrario, según nuestra opinión, dicho Fondo no está sujeto a la aplicación de las disposiciones del citado Artículo 94.

Entre otras consideraciones, nuestra opinión está basada principalmente, en que los recursos del Fondo de Repatriación no son el resultado de la prestación de ningún servicio ni de la venta de ningún bien, por lo que no puede considerarse como ingresos del Estado, "mientras transcurre el año a que se refiere el Artículo 45" antes citado, en el que también se especifican clara y exclusivamente los usos que se les podrá dar, usos

que dicho sea de paso, no son programables ni previsibles.

Cabe observar que, la la propia disposición legal establece de manera categórica qué usos tiene el fondo generado por el depósito de repatriación, por lo que mal se puede entonces destinarle a éste otros usos, lo que equivaldría a violar la Ley y el funcionario público que eso hiciera incurriría en extralimitación de funciones, de acuerdo al principio.. constitucional de estricta legalidad que prevén que el funcionario público sólo puede hacer lo que la Ley le permite."

Para los efectos de ofrecer un criterio orientador sobre los puntos que motivan su consulta, vale la pena tener presente la condición de los dineros a que se refiere su consulta y la particularidad de los fondos de AUTOGESTION, que contempla la Ley de Presupuesto, frente a la función fiscalizadora de la Contraloría General de la República. Es evidente que merece especial consideración la cualidad especialísima de los fondos que se depositan como garantía para la repatriación, los cuales deben mantenerse a disposición de la Dirección de Migración, con la fluidez en su disponibilidad, en condiciones tales que no obstaculicen las acciones que se toman frente a indocumentados, o extranjeros que deben salir del país en acatamiento a medidas que adopta esa Dirección.

Diferentes son a nuestro criterio, los otros ingresos que en razón del servicio que presta la entidad, los usuarios tienen la obligación de pagar, los cuales deben ingresar al fondo denominado de AUTOGESTION, y que constituyen parte de las contribuciones al Presupuesto Nacional, de las distintas entidades a través de los cuales los Ministerios o Instituciones distintas entidades a través de los cuales los Ministerios o Instituciones Descentralizadas, acopian fondos públicos.

Precisa aclarar que cuando la legislación se refiere al Ministerio de Relaciones Exteriores, es porque con anterioridad la Dirección de Migración estaba incorporada incorporada a ese Ministerio, pero fue transferida a Gobierno y Justicia, tal como está a la fecha.

Conforme a lo establecido en el artículo 45 del Decreto Ley Nº.16 de 30 de junio de 1960, reformado por el Decreto Ley 13 de 1965, todo fondo de repatriación ingresará después de una año, al Fondo Especial de Migración, esto es, que mientras no se cumpla un año desde que el inmigrante haya llegado

al país, tal dinero debe ser manejado por la Dirección de Migración y estará disponible para las siguientes aplicaciones solamente:

"Artículo 46: Mientras transcurre el año a que se refiere el Artículo 45, los depósitos de los inmigrantes serán mantenidos en una cuenta especial del Banco Nacional y sólo serán utilizados para los efectos siguientes:

a) Para devolver el depósito al interesado, cuando salga del país antes de haber transcurrido un (1) año desde la fecha en que ingresó al territorio de la República, siempre que éste haya hecho saber por escrito al Departamento de Migración, antes de su salida, que abandona el país definitivamente;

b) Para cubrir los gastos de extrañamiento de los extranjeros que se conviertan en carga pública;

c) Para cubrir los gastos de repatriación de los panameños que se encuentren en estado de independencia en el exterior."

Estimo pues, que sobre el manejo de esos fondos durante el primer año desde su consignación o ingreso del inmigrante, corresponde con exclusividad a la Dirección de Migración, y que pasado el año, formará parte del Fondo Especial de Migración, tal como queda dispuesto en el artículo 45 del mismo cuerpo legal. Véase que la cuenta que en el Banco Nacional mantiene la Dirección de Migración para el manejo de esos dineros el primer año, no es el Fondo Especial de que habla la Ley, constituido por las sumas con más de un año de depositadas por inmigrantes.

Nada de ello sin embargo, impide que la Contraloría ejerza una función fiscalizadora, que no es una función de manejo en ningún sentido. Significamos con lo anterior, que corresponde a la Dirección de Migración el manejo de las sumas durante el primer año, en una cuenta que mantendrá en el Banco Nacional de Panamá, y consignará en el Fondo Especial en la misma institución, las sumas que rebasen un año de consignadas.

No se trata entonces, al menos durante el primer año, de fondos provenientes de AUTOGESTION, en la forma como ha sido definida en la Ley 32 de 1991, sino de un depósito especial

que debe quedar a disposición de la Dirección de Migración, en razón de la fluidez con que debe funcionar su manejo, habida cuenta de que todo el que requiere su devolución por necesidad de salir del país, renunciando a la inmigración antes del año, debe recibir su importe sin obstáculos alguno.

Como es de presumir, la función fiscalizadora de la Contraloría General de la República, puede con las verificaciones técnicas del caso, establecer que hay congruencia entre la cantidad depositada, la sumas devueltas y los saldos en Caja, con lo cual se demostrará el manejo honesto o imperfecto de esos dineros, pero en cuanto a su administración reiteramos que es atribución de la Dirección de Migración.

Así dejo contestada su consulta, y espero que haya disipado las dudas existentes al respecto.

Atentamente,

LIC. DONAVILO BALLESTEROS S.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION



/cch