



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de junio de 2021
C-085-21

Licenciado
Pedro Menacho S.
Fiscal Adjunto Anticorrupción
Sección de Investigación y Seguimiento de Causas
de la Procuraduría General de la Nación.
Ciudad.

Ref.: Parámetro Legal para el manejo de los fondos otorgados en subsidio, al Patronato del Centro de Rehabilitación de Menores Arturo Miró, por parte del Ministerio de Desarrollo Social.

Señor Fiscal Adjunto Anticorrupción:

En ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejero jurídico de los servidores públicos, así como el deber de colaborar con el Ministerio Público, presente en los artículos 75 y 277 del Código Procesal Penal de la República, me dirijo a usted en ocasión del Oficio N°.3504 de 26 de mayo de 2021, recibido en este Despacho el 28 de mayo del año en curso, mediante el cual consulta a esta Procuraduría sobre el parámetro legal para el manejo de los fondos otorgados en subsidio al Patronato del Centro de Rehabilitación de Menores Arturo Miró, por parte del Ministerio de Desarrollo Social.

Señala usted expresamente lo siguiente:

"...solicitamos nos exprese sus consideraciones respecto al manejo de los fondos otorgados en subsidio al Patronato del Centro de Rehabilitación de menores Arturo Miró, por parte del Ministerio de Desarrollo Social, en atención a la ley 1 de 11 de enero de 1983, así como al Decreto Ejecutivo 03 de 08 de marzo de 2016, reformado por el Decreto Ejecutivo 29 de 22 de mayo de 2018, es decir, bajo qué parámetro legal deben administrarse los fondos otorgados en concepto de subsidio al citado Centro de Rehabilitación."

Esta Procuraduría es de la opinión, que el parámetro legal para administrar los fondos que el Ministerio de Desarrollo Social otorga al Patronato del Centro de Rehabilitación de menores Arturo Miró, en concepto de subsidios, debe realizarse conforme a lo establecido en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°.29 de 22 de mayo de 2018, por el cual se reglamenta el otorgamiento de los Subsidios Estatales y subroga el Decreto Ejecutivo N°.3 de 8 de marzo de 2016.

Debemos manifestar en primera instancia, que los principios fundamentales de Derecho¹ recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen la base en virtud del cual todos los actos administrativos, deben estar sometidos a las leyes; conforme a ello, todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Visto lo anterior, procedemos al análisis del tema objeto de la consulta, es decir, bajo que parámetro legal deben administrarse los fondos otorgados en subsidio al Patronato del Centro de Rehabilitación de Menores Arturo Miró, señalando que la Ley N°.1 de 11 de enero de 1983, "*Por la cual se crea el Centro de Rehabilitación de Menores Arturo Miró*", establece que dicho Centro tendrá patrimonio propio, personalidad jurídica, autonomía en su régimen administrativo, y estará sujeto a la política del Estado en materia de prevención y tratamiento de los menores en situación irregular, como también a la fiscalización de la Contraloría General de la República².

El Centro de Rehabilitación de Menores Arturo Miró, es dirigido y/o administrado por un Patronato, el cual está facultado para ejercer derechos y contraer obligaciones en general, y en especial para comprar, permutar, prestar servicios, construir obras, ejecutar sus programas, vender o hipotecar aquellos bienes inmuebles que se hayan recibido para su propiedad y que permitan su enajenación, así como gravamen en garantía.³

Ahora bien, es preciso indicar que la citada Ley N°.1 de 1983 en su artículo 13, establece que el Gobierno Nacional se obliga a destinar las partidas adecuadas en el presupuesto, para garantizar el buen funcionamiento y desarrollo del Centro, a fin de que los menores, objeto de rehabilitación y educación bajo su responsabilidad, reciban los beneficios establecidos en la Ley.

Por su parte los artículos 17 y 18 *ibídem*, establecen que el Centro de Rehabilitación de Menores "Arturo Miró", estará exento de toda contribución, impuestos, y gravámenes; de igual forma toda contribución o donación que se haga, sea de persona natural o jurídica será deducible del Impuesto sobre la Renta para el donante y, que todos los servicios que el Estado o Instituciones del Estado presenten al Centro Rehabilitación de Menores Arturo Miró, serán gratuitos.

¹ Del principio de legalidad dentro de nuestro ordenamiento positivo:

A. Marco Constitucional:

"Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas."

B. Marco legal, artículo 34 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000:

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ..." (*Lo subrayado es nuestro*)

² Cfr. Artículo 2 de la Ley N°1 de 1983.

³ Cfr. Artículos 4 y 12 *Ibídem*.

En este orden de ideas, el Decreto Ejecutivo N°.29 de 22 de mayo de 2018, por el cual se reglamenta el otorgamiento de los Subsidios Estatales y subroga el Decreto Ejecutivo N°.3 de 8 de marzo de 2016, señala entre otras cosas que el subsidio es: "...la cantidad de dinero que otorga el Estado a las organizaciones sin fines de lucro debidamente inscritas y reconocidas".⁴

Por su parte los artículos 2 y 3 del citado Decreto, establecen lo siguiente:

“Artículo 2. Los subsidios se otorgan para la ejecución de programas y/o proyectos sociales. El uso del 100% de los subsidios, para los programas y/o proyectos que no contemplen el servicio de albergue, se ejecutará de la siguiente forma:

1. Hasta el 25% en concepto de pago de salario y gastos administrativos.
2. Hasta el 25% en concepto de pago de servicios profesionales, si los mismos son necesarios y acordes para la ejecución del programa y/o proyecto social.
3. Hasta el 50% restante, se ejecutará para el pago de gastos del programa y/o proyecto social.
4. Si el subsidiado no utiliza el porcentaje máximo establecido en el numeral 1, el residuo de dichos porcentajes podrá ser utilizado para el pago de gastos del programa y/o proyecto social.

...”

“Artículo 3. Para los subsidiados que albergan a grupos de población de atención prioritaria, el uso del 100% del subsidio, se ejecutará de la siguiente forma:

1. Hasta el 50% en concepto el pago de salarios y gastos administrativos. Queda exceptuada de esta disposición la Cruz roja de Panamá, a fin de coadyuvar con el cumplimiento de sus objetivos.
2. El 50% restante se ejecutará para el pago de gastos del programa y/o proyecto social.
3. Si el subsidiado no utiliza el porcentaje máximo establecido en el numeral 1, el residuo de dichos porcentajes podrá ser utilizado para el pago del programa y/o proyecto social.
4. No se considerará parte del subsidio el pago de prestaciones laborales que se generen a partir de la publicación del presente Decreto Ejecutivo, salvo que sean previstas con anterioridad en un convenio de cooperación bilateral debidamente refrendado.

...”

⁴ Cfr. artículos 1 del Decreto Ejecutivo N°.29 de 2018.

Se concluye de los artículos citados, que los subsidios son otorgados para la ejecución de programas y/o proyectos sociales, los cuales serán ejecutados de manera distinta cuando se trate de programas y/o proyectos que no contemplen el servicio de albergue, o cuando se gestione para aquellos programas y/o proyectos que albergan a grupos de población de atención prioritaria.

De igual forma, el artículo 4 del propio instrumento legal señala lo siguiente:

“Artículo 4. Para los efectos de este Decreto Ejecutivo, en lo sucesivo, entiéndase al Ministerio de Desarrollo Social, como ente Rector.

A las instituciones del Estado que otorgan subsidio como Instituciones Otorgantes y a las organizaciones sin fines de lucro, los patronatos que reciben subsidios y/o partida presupuestaria para desarrollar programas y/o proyectos sociales y que están debidamente inscritos y reconocidos y creados como los Subsidiados.

Lo dispuesto en este artículo no impide que el Ministerio de Desarrollo Social, realice funciones como Institución Otorgante.”

Se desprende con meridiana claridad del artículo transcrito, que el Ministerio de Desarrollo Social además de ser el ente Rector, se encuentra a su vez, facultado para otorgar subsidios. Cabe resaltar, que la ejecución de los pagos que se realicen a los subsidiados del Fondo del Tesoro Nacional, se regirá por las leyes de ejecución de fondos del Estado y el Manual de Procedimiento de la Contraloría General de la República.⁵

Sobre la base de lo anterior, resulta oportuno señalar que la Oficina Nacional de Administración de Subsidios Estatales (ONASE), es la encargada de dictaminar la viabilidad técnica y metodológica de las respuestas presentadas por los actores sociales y determinar la elegibilidad de los proyectos, así como también, determinar mediante resolución ministerial, el monto de los recursos que se asignará a los proyectos dictaminados como elegibles, tomando en consideración el resultado del dictamen y la disponibilidad presupuestaria.⁶

Adicionalmente este instrumento jurídico (*el Decreto Ejecutivo N°.29*), establece que los subsidios tendrán una vigencia mínima de doce y, hasta veinticuatro meses; no obstante, el Ministerio de Desarrollo Social podrá exceptuar los casos en que los términos de ejecución de los proyectos no alcancen el término de vigencia mínima exigido, y que por razones de orden público e interés social deben ser ejecutados, para lo cual el titular de la cartera podrá otorgarlos a su discreción.⁷

⁵ Cfr. Artículo 6 ibídem.

⁶ Cfr. Artículos 14 y 16 ibídem.

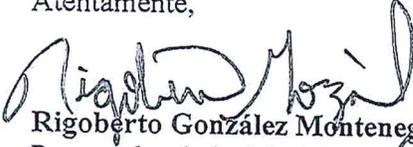
⁷ Cfr. Artículo 20 ibídem.

Del mismo modo se estipula, que el subsidio otorgado podrá prorrogarse luego de recibir de la institución otorgante, la evaluación correspondiente de la ejecución del programa y/o proyecto, siendo el resultado bueno o excelente, y si el ente otorgante cuenta con la partida presupuestaria, previa autorización y evaluación del Ministro de la cartera.⁸

Respetado Señor Fiscal, luego de analizadas las normas asociadas a su interesante consulta, este Despacho es del criterio que los fondos otorgados en subsidio al Patronado del Centro de Rehabilitación de Menores Arturo Miró, por parte del Ministerio de Desarrollo Social, deben ser medidos y regulados conforme a lo establecido en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°.29 de 22 de mayo de 2018, por el cual se reglamenta el otorgamiento de los Subsidios Estatales y subroga el Decreto Ejecutivo N°.3 de 8 de marzo de 2016.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente en base a lo que establece el ordenamiento positivo, respecto del tema objeto de su consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc/jabsm

⁸ Cfr. Artículo 21 ibidem.