

9 de septiembre de 1996.

Reverendo  
Gustavo Giraldo C.  
Director de la Escuela  
Vocacional de Chapala.

Estimado Reverendo:

Pláceme dar respuesta a su atenta Nota Adm. C.E. NQ.114-96, calendada 8 de agosto de 1996, mediante la cual se sirvió consultarnos nuestro criterio "acerca del Status real que tiene esta Escuela como entidad gubernamental".

Al respecto, procedo a absolver su interesante consulta, previo el señalamiento de algunas consideraciones:

En el evento que su institución cuente con asesor legal, le solicitamos respetuosamente, que en próximas oportunidades, se nos adjunte el criterio del mismo sobre el caso en particular, a fin de poder dar cabal cumplimiento a los requisitos señalados por el Código Judicial para la correcta absolución de estas consultas administrativas (ver artículo 346, numeral 6 Código Judicial). Dicha información nos permite brindar un mejor servicio a su institución. Si no cuenta con dicho asesor, entonces puede consultarnos en forma directa, como lo hace en esta oportunidad.

Hechos estos señalamientos, precisamos entrar al análisis de sus inquietudes. Al respecto, es importante resaltar la naturaleza jurídica de la Escuela Vocacional de Chapala. Así tenemos que, mediante Ley 6 de 22 de noviembre de 1965, se creó la Escuela Vocacional de Chapala, con personería Jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen administrativo, cuyo objeto principal es la educación para la orientación y la enseñanza vocacional, mediante la rehabilitación, y preparación a los menores infractores, pudiendo adoptar medidas de control para asegurar el bienestar del menor, así como el reajuste de su conducta, a fin de realizar una adaptación efectiva a una vida normal y decorosa socialmente.

El citado cuerpo legal, dispone en sus artículos 1 y 3 (reformado por el artículo Primero del Decreto de Gabinete NQ39 de 1969 y por el artículo Primero de la Ley NQ14 de 1976), lo

siguiente:

"Artículo 10. Establécese una Institución de educación para la orientación y enseñanza vocacional, que se denominará Escuela Vocacional de Chapala, con patrimonio propio, Personería Jurídica y autonomía en su régimen administrativo y funcionará en Chapala, Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá.

Artículo 30. La Escuela Vocacional de Chapala será dirigida por un Patronato que entrará en funciones tan pronto se termine la construcción de los edificios y se instale el equipo necesario y que será nombrado por el Organó Ejecutivo de la siguiente manera:

- a) El Juez del Tribunal (sic) Menores en representación del Organó Ejecutivo quien será el Presidente.
- b) El Ministro de Salud;
- c) El Ministro de Gobierno y Justicia;
- d) Dos representantes del Club de Leones de Panamá escogido de una nómina de tres candidatos que presentará dicha asociación;
- e) Un representante del Club Rotario escogido de una nómina de tres candidatos que presentará dicha asociación;
- f) Un representante del Club 20-30 escogido de una nómina de tres candidatos que presentará la Entidad (sic) mencionada.

Parágrafo: Los representantes de las Organizaciones Cívicas deben ser personas de experiencia con los fines de la escuela."  
(subrayado de la Procuraduría).

Esta Institución es, sin duda alguna, una institución dirigida por un Patronato a favor de menores en circunstancias especialmente difíciles o involucrados en acto infractor de la Ley. En nuestro Derecho Positivo, los Patronatos son organismos autónomos, de carácter benéfico en su mayoría, al que se adscriben fondos públicos y privados para fines específicos del ente que los crea.

De igual forma, los Patronatos son fundaciones de interés público reconocidos por la legislación nacional (numeral 3, del artículo 64 del Código Civil), creados sin consideraciones egoístas y con propósitos altruistas.

Los conceptos vertidos nos llevan a concluir que la Escuela Vocacional de Chapala, cumple una función pública y social característica del Estado, y su creación "obedece a la idea de hacer más eficaz la acción del poder público, creando entidades -personas jurídicas de derecho público- que gocen de un régimen más apropiado para la satisfacción de ciertas necesidades sociales, para lo cual se le transfieren poderes de decisión.", como lo indica el Doctor Andrés Serra Rojas, en su obra Derecho Administrativo, a página 603.

En adición a las características señaladas, es importante recalcar que son entidades estatales, todas aquellas dispuestas según el numeral 12, del artículo 153 de la Constitución Política, en virtud del cual la Asamblea Legislativa se encuentra facultada para determinar, a propuesta del Organismo 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.

Es importante resaltar que la Escuela Vocacional de Chapala fue creada mediante Ley formal de la Asamblea Legislativa, encajando en el precepto constitucional citado como una institución con claros fines públicos.

Tales características se reflejan en que el Presidente del Patronato es el Representante Legal de la misma (artículo 12); se le otorga personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen administrativo (artículo 1); dispone que el manejo de sus bienes, operaciones, fondos y obligaciones estará sujeto a la fiscalización de la Contraloría General de la República, y que la misma podrá efectuar inspecciones y arquezos periódicos, generales o parciales sin previo aviso (artículo 20). Igualmente puede gravar o consignar sus bienes inmuebles, solo con autorización expresa del Organismo Ejecutivo, previo dictamen favorable del Consejo de Gabinete y de acuerdo con los trámites establecidos por el Código Fiscal para la venta de bienes nacionales; le exime del pago de contribución, impuestos, tasa y gravámenes, al igual que a las demás entidades estatales (artículo 18); le otorga, dentro del patrimonio de la institución, lotes propiedad de la Nación, y señala donde tendrá su sede (artículo 2, 3, 10); le señala su finalidad (artículo 2); y en general lo regula en forma similar al resto de las entidades estatales, fundaciones y patronatos de

interés público y social.

En este sentido, el más fiel indicador de la presencia estatal en una institución, son los controles financieros que garantizan que los fondos, efectivamente están siendo destinados al cumplimiento de los fines públicos y sociales propios de la misma. En otras palabras, una institución, forma arte de la estructura del Estado, mientras la misma sea controlada por los medios de fiscalización financiera del Estado. Como señalamos, estos mecanismos generalmente, están constituidos por la presencia de los funcionarios de la Contraloría General de la República; pero también, las limitaciones para gravar, o disponer de los bienes de la institución, son claros indicios de su naturaleza de entidad autónoma del Estado.

La naturaleza especial de la Escuela Vocacional de Chapala, no es extraña a nuestro ordenamiento jurídico, dado el caso de otras instituciones reconocidas mediante Ley de la República, y con idénticos fines sociales, tales como el Patronato del Hospital del Niño (Decreto Ley 17 de 1958), del Servicio Nacional de Nutrición (Ley 57 de 1951 modificada por la Ley 17 de 1990), y el Patronato del Centro de Educación Vocacional Basilio Lakas (Ley 25 de 1978), todas reconocidas instituciones de carácter público y social, creadas mediante Ley formal.

En cuanto a sus recursos, el artículo 10 señala que éstos provienen del subsidio que concede el Estado, las aportaciones que se reciban de Instituciones Públicas o Privadas y las donaciones y legados de particulares, así como el producto de la venta de los bienes y servicios que se produzcan en la Escuela. En este tópico, es de resaltar el Programa de Confección de las placas y adhesivos utilizados para la identificación vehicular; el cual genera el ochenta por ciento (80%) de sus ingresos.

De suerte pues, que el Patronato es una entidad estatal autónoma, cuyos recursos provienen del Presupuesto Nacional, y otras fuentes privadas, por lo que su manejo está sujeto a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

En consecuencia, es evidente que las personas que laboren en la institución (docentes, técnicos, personal consultivo y administrativo, etc.), son empleados públicos, ya que devengan un sueldo del Estado (ver artículo 294 de la Constitución Política), y por tanto, se encuentran referidos en sus relaciones de trabajo al Código Administrativo, el cual señalará los derechos a percibir en remuneración por los servicios prestados en la institución (sueldos, vacaciones, licencias por enfermedad, etc.).

Al respecto nos consulta usted, cuántos son los días por

incapacidad a que tienen derecho los funcionarios, si 15 anuales o 18 días acumulables, como algunas dependencias descentralizadas del Gobierno. Sobre el tema, el artículo 798 del Código Administrativo señala:

"Artículo 798. Las enfermedades que den lugar a licencias, la dan también al goce de sueldo, siempre que no pasen de quince días en el año y que se compruebe plenamente con certificado médico".

Concluimos señalando, que en calidad de empleados públicos, los funcionarios de la Escuela Vocacional de Chapala, tienen derecho a quince días al año en concepto de licencia por enfermedad, con goce del sueldo, siempre que se compruebe con certificado médico.

Vistos los puntos señalados, es necesario realizar ciertos señalamientos, en relación a la situación actual de la Escuela Vocacional de Chapala, dada la implementación del Código de la Familia.

El Patronato de las Instituciones Educativas de interés público y social, siempre deberá presidirla un Juez o Magistrado, que será el titular del Juzgado o Tribunal competente de ordenar las medidas de internamiento de los menores.

En este sentido, es importante destacar el papel que la Ley 6 de 1965, señala al Juez del Tribunal Tutelar de Menores, ya que el mismo es indicado como responsable de presidir Ad-honorem, el Patronato de la Institución (literal a, artículo 3, y artículo 7); además de ser por expresa disposición legal, el único facultado para decretar el internamiento de menores así como su libertad (artículo 9). De igual forma, señala la Ley que debe fungir en calidad de representante legal de la Institución y Presidente de la Junta Asesora de la Institución (artículos 12 y 17).

Sin embargo, debido a la desaparición del Tribunal Tutelar de Menores y a los cambios en la Jurisdicción de Menores, en virtud del Código de la Familia, debemos hacer un llamado de atención, ya que la Corte Suprema de Justicia ha delegado las distintas atribuciones que se señalaban al Juez Tutelar de Menores, tanto a la Secretaría Administrativa de la Corte, quien asiste el manejo administrativo de la Escuela Vocacional de Chapala así como al Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Menores, encargado de la representación del Organismo Judicial en el Patronato.

Dado que la competencia en cuanto a las medidas de internamiento de menores, está señalada a los Jueces Seccionales de

Menores (artículos 685 y 754, numeral 1 del Código de la Familia), observamos que se produce una dispersión de las funciones, en los diversos niveles (jurisdiccional, administrativos y directivo) que componen la Institución. Dicha práctica, lamentablemente, solo retrasa la labor central de la Institución, que es brindar orientación y preparación vocacional a los menores internos.

Por tanto, se hace necesario una reforma integral a la Ley 6 de 22 de enero de 1965, que modernice las estructuras de la institución, así como adecue la misma a los principios del Código de la Familia.

Esperando mediante la presente, haber aclarado satisfactoriamente sus interrogantes,

Atentamente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/22/cch.