

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICDO. PEDRO MORENO CÉSPEDES, EN REPRESENTACIÓN DEL PATRONATO DEL CENTRO DE EDUCACIÓN VOCACIONAL BASILIO LAKAS, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 22 DEL 4 DE JULIO DE 2001, DICTADA POR LA MINISTRA DE LA JUVENTUD, LA MUJER, LA NIÑEZ Y LA FAMILIA, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO ADAN ARNULFO ARJONA LÓPEZ. PANAMÁ, DOCE (12) DE FEBRERO DE DOS MIL CUATRO (2004).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá  
 Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo  
 Ponente: Adán Arnulfo Arjona L.  
 Fecha: 12 de febrero de 2004  
 Materia: Acción contenciosa administrativa  
 Plena Jurisdicción  
 Expediente: E662-01

VISTOS:

El licenciado Pedro Moreno, actuando en nombre y representación del Patronato del Centro de Educación Vocacional Basilio Lakas, ha interpuesto demanda de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.22, de 4 de julio de 2001, expedida por la Ministra de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, el acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones, medularmente, que se restituya a su mandante el subsidio estatal de B/.300,000.00 anuales de modo retroactivo a partir de la fecha de ejecutoria del acto acusado de ilegal (Cf. f. 11).

Contenido del acto impugnado

De conformidad con la resolución indicada, la Ministra del ramo dispuso cancelar el "subsidio" que por monto de B/.300,000.00 anuales, a razón de B/.25,000.00 por mes, recibe del Estado el referido Patronato, por violación de los artículos 11, literales b, c, e, g, h, y i; y 17, literales a, b, c, d, f, i y m del Decreto Ejecutivo No.26, de 6 de agosto de 1999.

Contra esta decisión, el interesado interpuso recurso de reconsideración, pero fue mantenida en todas sus partes mediante la Resolución No.23, de 4 de octubre de 2001 (Cf. fs. 1-5).

Disposiciones que se estiman violadas y conceptos de las infracciones.

Afirma la parte actora que el acto originario viola el artículo 24 de la Ley 25, de 18 de abril de 1978; 7 (lits. A, b, c, d y f); 2 (lit. g); 17 (lits. a, b, c, d, f, i y m), del Decreto Ejecutivo No.26, de 6 de agosto de 1999.

La primera de estas disposiciones está contenida en la Ley orgánica del Patronato del Centro de Educación Vocacional Basilio Lakas (G.O. No.18,573, de 10 de mayo de 1978); y establece la fijación de una "partida" en el presupuesto de "Rentas y Gastos de la Nación" –a partir de 1979 y en los subsiguientes- de una suma dineraria no menor de B/.300,000.00, "...para el funcionamiento" del mencionado centro vocacional.

Según el actor, tal precepto ha sido vulnerado por falta de aplicación ya que la Ministra de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (en adelante el Ministerio del ramo) no podía cancelar un subsidio establecido por una Ley vigente. Asegura que sólo la Asamblea Legislativa tiene la atribución de cancelar un subsidio establecido mediante Ley.

Igualmente, el actor afirma que han sido contravenidas disposiciones contenidas en el Decreto Ejecutivo No.26, de 6 de agosto de 1999, mediante el cual el Ministerio del ramo introdujo modificaciones a las normas reglamentarias de la materia concerniente a los subsidios que otorga el Estado a las organizaciones sin fines de lucro y a personas naturales dedicadas al desarrollo de programas sociales, dirigidos a grupos vulnerables, en todo el territorio nacional; empero, este decreto reglamentario ha sido derogado expresamente por el Decreto Ejecutivo No. 54, de 7 de julio de 2002, publicado en la G.O. No. 24,597, de 17 de julio de 2002.

Informe explicativo de conducta

El Ministerio del ramo, demandado en este proceso, explica su actuación señalando en la Nota No.55D.A.L.-01, de 22 de febrero de 2002, que con la dictación de la Ley 40 de 1999, sobre régimen especial de responsabilidad penal para la adolescencia, el Centro Basilio Lakas pasó a ser administrado por dicho Ministerio.

Además de las funciones de la Ley 25 de 1978, el Centro tiene el propósito de facilitar el cumplimiento de las sanciones según el plan individual de cumplimiento. De allí que, la Ley 40 de 1999 asigne al Ministerio la misión de cuidar que las entidades responsables de la resocialización de los infractores se conduzcan eficazmente y dentro de los límites legales, señalándose como política primordial en materia de adolescentes en "conflicto con la ley", la iniciativa de vincular a la sociedad en ese proceso a través de patronatos, tal es el ejemplo del Centro de Educación Vocacional Basilio Lakas.

En ejercicio de esa facultad fiscalizadora se advirtió, luego de las evaluaciones del caso, deficiencias (irregularidades) financieras y administrativas, por lo que el Ministerio del ramo decidió cancelar el subsidio estatal que recibía el centro vocacional (Cf. f.

72, sobre dichas irregularidades o anomalías detectadas). El ente demandado recalca su función de ente rector, a través de la Oficina de Administración de Subsidios, de vigilar el correcto uso –en todo el territorio de la República- de los subsidios estatales otorgados, en seguimiento de la política dispuesta al respecto por el Órgano Ejecutivo.

Para el ente demandado, el mal manejo de fondos públicos no se circunscribe a la apropiación particular de éstos sino que ello puede darse destinando los mismos a propósitos distintos a los que fueron otorgados, y como ejemplo cita la acumulación de fondos en cuentas de ahorro -cuando han debido ser destinados a programas de rehabilitación de la población del centro u otros similares- ya que existen problemas sociales que necesitan de los servicios del Patronato.

Agrega que el Centro Vocacional Basilio Lakas por el hecho de recibir un subsidio del Ministerio del ramo, debe ajustarse a las disposiciones reglamentarias del Decreto No. 26 de 1999 antes citado, así como a los manuales de procedimientos de subsidios oficiales previstos en los Decretos No. 259, de 19 de julio de 2000 (para el manejo y control del fondo especial de subsidios de ese Ministerio), y No. 366, de 10 de diciembre de 2000 (para el manejo y control del fondo especial de subsidios de ese Ministerio), y No. 366, de 10 de diciembre de 2000 (aprobatorio del documento “subsidios estatales”. Cf. f. 70).

A su juicio, el Centro Vocacional violó el artículo 8, lit. g. de su Ley orgánica, que dispone la obligación de rendir un informe anual sobre sus actividades, omisión comprobable mediante los informes de resocialización que reposan en el Instituto de Estudios Interdisciplinarios, que por Ley conduce los programas de resocialización que se desarrollan en los centros de cumplimiento como en aquellos sobre medidas socioeducativas.

Además, ha desatendido las recomendaciones del Ministerio del ramo acerca del manejo del subsidio otorgado, incluso empleándolo en fines distintos de sus programas y proyectos, lo que denota ausencia de compromiso con los propósitos sensibles que le competen.

#### Opinión legal de la Procuraduría de la Administración

De conformidad con la Vista No. 162, de 24 de abril de 2002, esta dependencia del Ministerio Público emitió el dictamen legal que le merece el asunto bajo examen, oponiéndose a las pretensiones de la parte actora y -encuadrada en la defensa de los intereses de la Administración- pidió al Tribunal que desestimara la demanda (Cf. f. 91).

Básicamente, la posición de la Procuraduría radica en el análisis de las pruebas de autos, entre éstas, los informes y evaluaciones que cita en torno a la actuación del Centro Basilio Lakas, que en su concepto ponen en evidencia que éste incumplió con sus funciones, por lo que la medida de cancelación del subsidio tomada por el Ministerio del ramo está holgadamente justificada (Cf. f. 91).

#### Análisis del Tribunal

En miras de resolver en el fondo el asunto planteado, la Sala hace con antelación las siguientes consideraciones.

Tomando en cuenta que el referido Decreto No. 26 de 1999 ha sido derogado en su totalidad de conformidad con el artículo 26 del Decreto Ejecutivo No.54, de 7 de julio de 2002, que hoy en día regula íntegramente el tema jurídico-administrativo que aquel desarrollaba, esto es, parte de las políticas públicas en torno a los subsidios estatales a personas naturales o jurídicas que, tras cumplir con un conjunto de requerimientos adquieren la calidad de subsidiados por el Estado, para cumplir cometidos o propósitos de interés general o común, en áreas específicas del espectro social, fundamentalmente ligadas a programas y/o proyectos sociales, carece de objeto pronunciarse sobre los cargos de violación presuntamente cometidos por el acto acusado contra los artículos 7 (lits. a, b, c, d, f, i y m), del Decreto Ejecutivo No. 26, de 6 de agosto de 1999, ya que éstos han dejado de surtir efectos jurídicos a raíz de su derogatoria.

La consideración anterior obliga al Tribunal a concentrarse en el cargo de infracción de artículo 24 de la Ley 25, de 18 de abril de 1978.

Con su demanda, la parte actora pidió a la Sala, de manera escueta, que suspendiera provisionalmente los efectos del acto acusado, solicitud que fue denegada por esta Superioridad, mediante auto de 21 de enero de 2002 (fs. 18-20), porque la pretensión cautelar no exhibía la apariencia de un buen derecho, dado que el acto acusado, prima facie, no se vislumbraba arbitrario o con visos de ser contraventor de la Ley, además de que el interesado no aportó pruebas sobre la presunta violación de la Ley que afirma.

Dicha decisión denegatoria, no constituye un adelanto de la resolución final que en este momento procesal la Sala debe proferir.

Con todo, el análisis de las constancias procesales, los argumentos de las partes de cara a las normas aplicables persuaden al Tribunal que, en efecto, le asiste la razón a la parte actora cuando señala que el acto originario mediante el cual el Ministerio del ramo canceló “el subsidio” anualmente recibe par ser destinado a los propósitos o fines para los que fue creado el Patronato de Educación Vocacional Basilio Lakas, viola el artículo 24 de la Ley 25 de 1978.

Este motivo obedece a que si bien la Administración alega como causal para cancelar lo que impropiamente en el acto originario acusado se denomina subsidio, las reiteradas omisiones en el cumplimiento de una serie de atribuciones que a criterio del Ministerio son irregularidades o anomalías que se encuadran en las causales que validan la medida adoptada, dicha sanción fue

adoptada al margen o desconociendo una disposición de jerarquía legal como es el artículo 24 de la Ley 25 de 1978, cuyo objeto ya fue citado.

Estima la Sala que la Administración ha asimilado el término “subsidio” al de “partida presupuestaria”, cuando adoptó la medida correctiva prevista en el derogado Decreto Ejecutivo No. 26 de 6 de agosto de 1999, y de modo inopinado procedió a cancelar, en realidad una partida presupuestaria que mediante Ley especial fue otorgada en el año 1978, según su Ley creadora, al Patronato de la referencia.

Actualmente, el error producto de una ausencia de distinción entre subsidio y partida presupuestaria es claramente subsanado mediante el Decreto No. 54 de 2002, al hacer las correspondientes definiciones de las figuras comentadas. Veamos:

“Artículo 1. Para los efectos del presente Decreto Ejecutivo, entiéndase como subsidio la cantidad de dinero que otorga el Estado a las organizaciones sin fines de lucro debidamente inscritas y reconocidas, así como también a personas naturales.

Entiéndase como partida presupuestaria, al registro o codificación de un objeto de gasto determinado, por el cual el Estado da ingreso a la ejecución del mismo, asignada a los patronatos creados por ley”.

Tanto los organismos sin fines de lucro debidamente inscritos y reconocidos como los patronatos que obtengan subsidios para desarrollar programas y/o proyectos sociales, son “Los Subsidiados” (Cf. Art.2 del referido Decreto No. 54 de 2002).

Un literal entendimiento del texto normativo copiado precisa que, evidentemente, existe una diferencia entre subsidio y partida presupuestaria; el primero destinado a las organizaciones sociales ajenas a fines comerciales, y la segunda, destinada a los patronatos creados mediante Ley. Vale igualmente especificar que tratándose de patronatos pueden recibir subsidios y/o partidas presupuestarias para los programas y proyectos sociales que realicen, al tenor del artículo 2 *ibidem*.

En el caso del Patronato de Educación Vocacional Basilio Lakas, el Ministerio del ramo o “Ente Rector”, procedió a cancelar bajo el nombre de subsidio una partida presupuestaria claramente asignada a éste desde el presupuesto de rentas y gastos de la Nación de 1979, por monto no inferior de B/.300,000.00, basándose en un instrumento normativo inferior a la Ley como era el Decreto No.26 de 1999, materia hoy similarmente regulada por el No. 54 de 2002, contraviniendo un elemental principio de jerarquía normativa, que se traduce en que una norma o acto jurídico inferior no puede dejar sin efecto uno de rango superior.

En otras palabras, la acción administrativa del Ministerio del ramo a través del acto administrativo acusado ha cancelado, violando la Ley, una partida presupuestaria, consignada en la Ley constitutiva del Patronato Basilio Lakas.

La Sala advierte que de conformidad con los informes y evaluaciones hechas a la labor y gestión del referido centro vocacional, éste no estaba cumpliendo con los cometidos institucionales de su creación, y que al respecto se hizo a sus directivos los correspondientes llamados de atención y convocatoria para subsanar la no observancia de tales propósitos. No obstante, la medida administrativa con la cual se aspiraba a corregir las anomalías o irregularidades incurridas transgreden la juridicidad administrativa, que engloba lo que comúnmente se conoce como principio de legalidad.

Según la juridicidad, que nuclea todo el ordenamiento jurídico, las acciones y omisiones de los funcionarios y corporaciones públicas tienen como presupuesto básico una base normativa, por lo que sólo pueden hacer lo que expresamente les está permitido por la norma o Ley habilitante.

Principio que en nuestro Estatuto Constitucional se extrae de los artículos 17 y 18, y a nivel legal, está receptado en el procedimiento administrativo general (Cf. Art. 34 de la Ley 38 de 2000).

El respeto de los preceptos legales importa el bien común que la Administración debe propiciar y gestionar. Es por ello que juristas como el expositor argentino Julio Rodolfo Comadira, director del Master de Derecho Administrativo desde hace 10 años en la Universidad Austral, al explicar el concepto de juridicidad, lo liga inexorablemente con el bien común o interés público; este último es un “estándar” de interpretación de la relación jurídico-administrativa, que también gravita en el ámbito procedimental:

“Si el bien común es el conjunto de condiciones de la vida social que hace posible a asociaciones e individuos el logro más fácil y más pleno de su propia perfección, no es dudoso que una de esas condiciones es la vigencia irrestricta del orden jurídico. Y si la administración, dentro del estado, tiene a su cargo la gestión directa e inmediata de aquel bien, no es tampoco dubitable que ella debe actuar incondicionalmente sujeta al ordenamiento jurídico. La sujeción que impone el ordenamiento es, además, positiva, en el sentido de que el accionar del órgano administrativo sólo puede concebirse válidamente habilitado con base en una norma expresa –rectamente interpretada-; pero no libre a priori y sólo limitada negativamente por ésta.

Ahora bien, el principio que pretendemos dejar planteado en este acápite expresa, precisamente, el concepto de que todo el accionar de la Administración Pública debe encuadrarse en un marco procesal de respeto prioritario al ordenamiento jurídico.

...

Por nuestra parte, antes de ahora hemos preferido identificar al fenómeno que se quiere aprehender con este principio mediante la locución “juridicidad”, porque ella representa mejor, en nuestra opinión, la idea de que el accionar de la Administración Pública en la procura del bien común supone, necesariamente, el respeto del orden jurídico. Respeto, por lo demás, predicable no sólo para el procedimiento recursivo sino en general para todo el procedimiento administrativo.

La juridicidad nuclea, en ese sentido, todo el sistema normativo, desde los principios generales del derecho y la Constitución Nacional, hasta los simples precedentes administrativos en cuyo seguimiento esté comprometida la garantía de igualdad, pasando por los tratados internacionales, la ley formal, los reglamentos y, eventualmente, ciertos contratos administrativos.

Con la juridicidad como principio inspirador del procedimiento administrativo se quiere significar, en suma, que el ordenamiento jurídico no es, en dicho procedimiento, un valor renunciabile" (Derecho Administrativo) -Acto administrativo, procedimiento administrativo, otros estudios-, Edit. Abeledo-Perrot, 2ª ed., 2002, pp. 125, 130-133. Igualmente, Prólogo a la obra: El procedimiento administrativo en Panamá, de Javier Ernesto Sheffer Tuñón).

Planteada la magnitud y trascendencia de la juridicidad administrativa, habría que cuestionarse si lo razonablemente implícito en lo expreso, podía ser ejecutado por la Administración sin desmedro de la legalidad reseñada.

Del cuestionamiento surge una respuesta negativa: dentro de las normas reglamentarias (Art. 17, del extinto D.E. No. 26 de 1999 –hoy Art. 24 del D.E. No. 54 de 2002) que facultan al ente rector ( para suspender, reducir o cancelar subsidios) no está razonablemente implícita la potestad de cancelar una partida presupuestaria establecida mediante una Ley en sentido formal a favor del Patronato Basilio Lakas.

A juicio de la Sala, el Ministerio del ramo como conductor de las políticas públicas y vigilante del apropiado y correcto destino de los fondos que se asignan a los programas sociales de rehabilitación de jóvenes infractores y coadyuvante del cumplimiento de las medidas socioeducativas proferidas por las autoridades competentes, puede fiscalizar y evaluar las tareas atribuidas al Centro Vocacional Basilio Lakas. Podría por lo dicho incidir en la ejecución satisfactoria de sus funciones; aunque no puede, con fundamento en un decreto ejecutivo cancelar, como lo ha hecho en el presente caso, una partida presupuestaria asignada al Patronato en mención por una Ley formal, esto es, aquella emanada del Parlamento o Asamblea Legislativa.

Además de estar seriamente comprometida la legalidad de la actuación de la Administración en el aspecto comentado; existe incluso un exceso o desproporción de la medida que se advierte en que el acto "sancionatorio" ha de surtir efecto "sine die", o "ad-infinitum", ya que no se hace la salvedad ni se extrae del contexto del acto originario, una posible restitución de la partida tan pronto el Patronato corrija las deficiencias que sirvieron de base a la censura, con lo cual, prácticamente, por vía de un acto administrativo, dejaría de operar un Patronato creado mediante Ley; debido a que la provisión presupuestaria prevista en la Ley 25 de 1978 fue destinada por el legislador "para el funcionamiento" del referido Centro.

No es razonable pensar que con merma de la dotación de recursos financieros, a causa de la comentada cancelación, el Patronato pueda desarrollar sus funciones o enmendar las deficiencias en el desempeño de las mismas.

En atención a los razonamientos que preceden, prospera el cargo de violación incurrido por el acto originario contra el artículo 24 de la Ley 25 de 1978.

#### Decisión de la Sala

Consecuentemente, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES ILEGAL la Resolución No. 22 de 4 de julio de 2001, expedida por la Ministra de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, y ORDENA al citado Ministerio que restituya la partida presupuestaria asignada mediante la Ley 25 de 1978 al Centro de Educación Vocacional Basilio Lakas, de modo retroactivo, a partir de la fecha de ejecutoria del acto confirmatorio.

Notifíquese.

ADÁN ARNULFO ARJONA L.  
ARTURO HOYOS -- WINSTON SPADAFORA FRANCO  
JANINA SMALL (Secretaria)

---

DEMANDA CONTENCIOSA-ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA LCDA. ELIZABETH MORENO, EN REPRESENTACIÓN DE CARLOS MORENO SOLANO, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ARTÍCULO QUINTO DEL DECRETO EJECUTIVO NO. 300 DE 2 DE OCTUBRE DE 2000, EXPEDIDO POR EL ÓRGANO EJECUTIVO, POR CONDUCTO DEL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES. PONENTE: WINSTON SPADAFORA F. PANAMÁ, DOCE (12) DE FEBRERO DE DOS MIL CUATRO (2004)

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá  
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo  
Ponente: Winston Spadafora Franco  
Fecha: 12 de febrero de 2004  
Materia: Acción contenciosa administrativa  
Plena Jurisdicción  
Expediente: 67-01

VISTOS: