

Panamá, 14 de diciembre de 1999.

Licenciada
Carmen Donna Aven
Directora de Asesoría Legal del
Ministerio de la Juventud, la Mujer
La Niñez y la Familia.
E. S. D.

Señora Directora:

Nos complace dar respuesta a su Nota N°. 492-DAL-99, fechada 12 de noviembre de 1999, recibida en nuestras Oficinas el día 18 de noviembre del presente, a través de la cual tuvo a bien Consultarnos sobre la interpretación legal del artículo 1 del Decreto Ejecutivo N°26 de 6 de agosto de 1999 ¿por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo N°21-A de 2 de julio de 1998¿

Concretamente nos señala que el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia otorga subsidios a varias organizaciones y algunas les preguntan que si con ese porcentaje del subsidio pueden pagar gastos de local, luz, teléfono y agua entendiendo que las mismas son gastos administrativos. Por lo tanto, desean saber qué se entiende por Gastos Administrativos.

Antes de responder esta inquietud material y jurídica queremos hacer hincapié en que el Código Judicial (Artículo 346, numeral 6 y 348, numeral 4), impone como requisitos para poder dar respuesta a las consultas formuladas a los agentes del Ministerio Público, entidad ésta de la cual forma parte la Procuraduría de la Administración, primero que la misma sea planteada por el servidor público administrativo, que ostenta la representación legal de esa entidad pública y segundo deberá estar acompañada del criterio jurídico de la entidad consultante respecto del punto consultado. Empero, por el interés e importancia de la materia, absolveremos lo cuestionado.

Para dar inicio a la presente, me permito transcribir el artículo 1, del Decreto Ejecutivo N°26 de 6 de agosto de 1999 ¿por la cual se modifica el Decreto Ejecutivo N°21-A de 2 de julio de 1998 que deroga el Decreto Ejecutivo N° 25 de 6 de marzo de 1996 y que dicta nuevas disposiciones que reglamentan 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¿. (Promulgado en Gaceta Oficial N°23,862 de 12 de agosto de 1999)

¿Artículo 1: El Artículo 1 del Decreto Ejecutivo N°.21-A de 2 de julio de 1998 quedará así:

Artículo 1. Entiéndase como subsidio la cantidad de dinero que otorga el Estado a las organizaciones sin fines de lucro debidamente inscritas y reconocidas, y a personas naturales establecidas en el territorio nacional y que brindan servicio social en beneficio de la comunidad en situación crítica o de riesgo social.

Los subsidios se darán para la ejecución de programas y/o proyectos. El uso de los subsidios para el pago de salarios y gastos administrativos será autorizado, siempre y cuando no exceda de un 25% del presupuesto total para cada programa y/o proyecto en el caso de las organizaciones sociales, y de un 50% en el caso de las organizaciones que brindan albergues que atienden a grupos de población vulnerables.

Parágrafo: Para los efectos de este reglamento entiéndase al Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia como Ministerio y a las organizaciones sin fines de lucro y a las personas naturales, que reciben subsidios estatales para desarrollar programas y proyectos sociales y que están debidamente inscritos y reconocidos, como subsidiados.

Tal como se desprende de la norma precedente, los subsidios son auxilios extraordinarios de carácter económico, que brinda el Estado a todas las organizaciones sin fines de lucro debidamente inscritas y reconocidas y a personas naturales que brindan en todo el territorio nacional un servicio social en beneficio de la comunidad en situación crítica o en riesgo social.

En lo que respecta a los subsidios, éstos se darán para la ejecución de programas y/o proyectos. El uso de éstos para el pago de salarios y gastos administrativos será autorizado, siempre que no exceda de un 25%, del presupuesto total para cada programa y/o proyecto en el caso de las organizaciones sociales y esto es así, por que debemos recordar, que existe un Principio General, que prohíbe ejecutar algún gasto que no esté previamente en el Presupuesto General del Estado; este principio está recogido en el artículo 154, de la Ley 98 de 23 de diciembre de 1998, por el cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 1999 y cuyo contenido es del siguiente tenor:

Artículo 154. PRINCIPIO GENERAL. No se podrá realizar ningún pago si en el Presupuesto no consta específicamente la partida de gastos para satisfacer la obligación, así mismo el Estado no podrá exigir ningún tributo si no consta en el Presupuesto como parte de los ingresos.

La norma bajo examen, establece categóricamente que ninguna institución podrá realizar gasto alguno si éste no está previamente establecido y aprobado por ley, dentro del respectivo presupuesto y la actual vigencia fiscal.

Ahora bien, ¿qué entendemos por gastos administrativos?. Para el ilustre autor Guillermo Cabanellas, este puede ser definido en contabilidad, como partida independientemente de los gastos generales (V.), los que incluyen los sueldos del personal superior y los de los empleados de oficinas, así como los desembolsos por alquiler o conservación de locales conexos; los de luz, agua, limpieza, teléfonos, calefacción y otros (Gastos de Administración). Los que exige un patrimonio para su natural desenvolvimiento y gestión; como el del personal que deba realizar tareas a tal fin, sobre todo las de carácter contable y burocrático. Además, de los desembolsos que se imponen para la conservación de algo. (CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 21ª. ed. Edit. Heliasta, Tomo IV, Argentina, 1989, p.158)

El Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, lo define como Servicios Personales y Servicios No Personales, los primeros se refieren a los gastos por concepto de servicios prestados por el personal fijo, transitorio y personal contingente del sector público: Incluye Sueldos ordinarios, salarios, y toda remuneración en efectivo, tanto para gastos de funcionamiento como de inversión y los segundos abarcan los gastos por conceptos de servicios de carácter no personal. Ejemplo: alquileres de edificios y locales, mantenimientos servicios básicos, agua, aseo, energía eléctrica entre otros.

En consecuencia, este Despacho es del criterio, que los gastos administrativos, comprenden no sólo los sueldos del personal, los cuales se detallan en el Manual de Gasto Público como Servicios Personales, sino los Servicios No Personales es decir, los desembolsos que se hagan por concepto de alquiler de local o edificios, luz, agua, limpieza, teléfono entre otros.

En estos términos dejo aclarada su interesante Consulta, me suscribo de Usted, con muestras de respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.