



MPPG/582/2017
25 de julio de 2017

Señores Relatores Especiales:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes con el propósito de remitir las respuestas del Gobierno de la República de Panamá a la solicitud de información, en el marco de su mandato, mediante nota de Referencia: **OL PAN 1/2017** de fecha 22 de mayo de 2017, la cual guarda relación al Decreto Ejecutivo No. 62 de 30 de marzo de 2017, “*Que reglamenta a las asociaciones y fundaciones de interés privado sin fines de lucro cuya personería jurídica es reconocida por el Ministerio de Gobierno y se dictan otras disposiciones*”.

Deseo reiterarles la colaboración del Gobierno de Panamá con todos los Procedimientos Especiales y nuestra voluntad para seguir promoviendo y protegiendo los derechos y garantías fundamentales de todas las personas.

Hago propicia la ocasión para presentarle las seguridades de mi más alta consideración;



RAMÓN ALBERTO MORALES QUIJANO
Embajador, Representante Permanente

A los Honorables Relatores

David KAYE

Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión;

Annalisa CIAMPI

Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y

Michel FORST

Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos.

Palacio Wilson

Ginebra, Suiza

RAMQ/PFM



Respuesta del Gobierno de la República de Panamá

Comunicación conjunta enviada por el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y el Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos

1. Comentarios con relación a las preocupaciones expresadas por los Relatores Especiales del Sistema de las Naciones Unidas

Es importante señalar que no todas las disposiciones contenidas en el Decreto Ejecutivo No. 62 de 2017, son nuevas, dado que en su mayoría ya existían en una serie de normas que regulaban a las Asociaciones y Fundaciones de Interés Privado Sin Fines de Lucro para el Reconocimiento de sus Personerías Jurídicas.

En ese sentido, es dable mencionar el Decreto Ejecutivo N° 160 de 2 de junio de 2000, mediante el cual se reguló el reconocimiento de Personerías Jurídicas a las Asociaciones sin Fines de Lucro, y que posteriormente fue modificado por el Decreto Ejecutivo No. 3 de 24 de enero de 2001 que regulaba el reconocimiento de las Personerías Jurídicas a las Asociaciones y a las Fundaciones de Interés Privado Sin Fines de Lucro, norma que rigió a estas personas jurídicas, que incorporó y actualizó los requisitos y documentos para su debido registro e inscripción.

Posteriormente se expidió el Decreto Ejecutivo No. 524 de 31 de octubre de 2005, mediante el cual se derogaron los Decretos anteriores, y se dictaron nuevas disposiciones para el reconocimiento de Personerías Jurídicas a las Asociaciones y Fundaciones de Interés Privado sin fines de lucro, en lo que respecta a conceder y fiscalizar las operaciones que éstas desarrollaban, toda vez que no se estaba ejecutando una correcta supervisión por parte del Estado, según indica en uno de sus Considerandos.

El Decreto 524 incorporó nuevos requisitos para la obtención de las Personerías Jurídicas, así como para la aprobación de los Estatutos que las regían. Igualmente se establecieron nuevos procedimientos para su correspondiente evaluación y actualización ante el Ministerio de Gobierno, como entidad regente de su registro, incluyendo a todas aquellas asociaciones que existían antes de la creación de este Decreto.

De manera alterna, entró a regir el Decreto Ejecutivo No. 627 de 26 de diciembre de 2006, por medio del cual se modificó el Artículo 11 de dicho decreto, en cuanto al deber de crear un Registro en el entonces Ministerio de Gobierno y Justicia, de todas aquellas Asociaciones Sin Fines de Lucro con Personería Jurídica constituidas con antelación al mismo, con el fin que todas estuvieran debidamente inscritas en este.

Dada la vigencia de la Ley 50 de 2 de julio de 2003, que en su Artículo 3 obliga a las Asociaciones Sin Fines de Lucro a llevar un control de los fondos que reciban, generen y transfieran, así como la obligación de llevar un registro detallado de las operaciones y transacciones financieras o de las donaciones que justifiquen su origen o naturaleza; es por lo que se emitió la Resolución No. 30-R-10 de 16 de febrero de 2012, que creó la Unidad de Supervisión, Seguimiento y Evaluación, adscrita a la Oficina de Asesoría Legal del Ministerio de Gobierno, dirigida a fiscalizar el funcionamiento de las Asociaciones y Fundaciones de Interés Privado sin Fines de Lucro.

Con esta norma se dio inicio a la supervisión de las Organizaciones Sin Fines de Lucro por parte del Ministerio de Gobierno, desde una perspectiva de verificación acorde a la normativa vigente establecida en el Código Penal panameño, que incluyó el delito de Terrorismo, quedando así inmersa la obligatoriedad a las OSFL de ejercer controles internos en lo que respecta a sus fondos, dineros y donaciones.

En lo que respecta a lo indicado por los señores Relatores con relación al nuevo régimen de supervisión para las Personerías Jurídicas, hacemos la anotación que todo el documento se ajusta a las normas constitucionales que garantizan el Derecho a la libre Asociación y la libertad de expresión, respetando los parámetros legales de rango nacional, así como las normas y estándares internacionales; sobre todo, por el tema de que el referido decreto tiene como objetivo la supervisión de forma permanente en base a un análisis de riesgo, así como utilizar mecanismos para minimizar riesgos y dar seguimiento a las Organizaciones Sin Fines de Lucro, con la finalidad de prevenir que contravengan lo establecido en la normativa vigente que regula a estas entidades.

Al respecto, es importante mencionar que el decreto no restringe estas garantías constitucionales, por el contrario, las protege, evita que sean vulneradas, y ello se evidencia del contenido de las normas del referido documento, en las que se puede apreciar que todo el contexto está dirigido a la aprobación y reconocimiento de las Organizaciones Sin Fines de Lucro. Sin embargo, se debe aclarar que siempre ha sido un reto en todo Estado de derecho, la implementación de medidas que permitan prevenir la comisión de delitos de naturaleza sensitiva, como los son el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva; pero se hace necesario generar mecanismos de transparencia que garanticen el fortalecimiento de todos los asociados, incluidas las Organizaciones Sin Fines de Lucro. Es una prioridad para el Estado panameño reconocer y cumplir los principios fundamentales que establece la Constitución Política de la República de Panamá y los convenios de los cuales es parte, y en ese sentido, somos de la opinión que el Decreto Ejecutivo No. 62 de 30 de marzo de 2017 cumple con los estándares internacionales, lo cual se encuentra regulado ampliamente en dicho documento.

Contrario a lo expresado en el Comunicado de los Relatores Especiales de Naciones Unidas con respecto a algunos aspectos contenidos en el Decreto Ejecutivo No. 62 de 30 de marzo de 2017, en este, si bien se realiza un proceso de consulta ante las instituciones competentes, de acuerdo a los objetivos a ser desarrollados, ello no se traduce en una potestad excesiva de las autoridades para el otorgamiento de una Personería Jurídica, habida cuenta que el resultado de esas consultas es evaluado por el Ministerio de Gobierno y no representa un documento vinculante.

En el mismo sentido, los señores Relatores han hecho referencia a que no existe ningún plazo para la formulación de observaciones que conlleven a una determinación final sobre las solicitudes presentadas, lo cual no se corresponde con la realidad del Decreto en el que claramente sí existe un período definido para tal fin.

De igual forma, el Recurso de Reconsideración al que se hace referencia no se encuentra regulado vagamente como se indica, ya que supletoriamente el mismo tiene un procedimiento establecido en la Ley 38 de 2000.

2. Proceso de Elaboración del Decreto Ejecutivo No. 62 de 30 de marzo de 2017.

De acuerdo a lo que se solicita con relación al proceso de elaboración del Decreto Ejecutivo No. 62 de 30 de marzo de 2017, en principio se realizaron una gran cantidad de reuniones entre los servidores públicos designados por la Dirección de Asuntos Jurídicos y Trámites Legales y un grupo de asesores de este Ministerio, a fin de unificar los criterios para la redacción del documento, incorporando toda la normativa existente, y adaptarla a las leyes y regímenes especiales. De estas reuniones se cuenta con registros y listados que adjuntamos con la presente respuesta.

El documento fue aprobado a nivel institucional, y como quiera que se estaba integrando al mismo, el Departamento Administrativo de Supervisión, Seguimiento y Evaluación de Personerías Jurídicas, el cual se encuentra desarrollado en los artículos 27 al 36 del documento, es por lo que fue remitido al Ministerio de Economía y Finanzas, para la aprobación correspondiente; siendo devuelto con la solicitud de ajustes e incorporación de nuevos artículos que regularan la prevención de delitos de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de armas de destrucción masiva; al igual que las normas de Transparencia que rigen la gestión pública, para protección de las estructuras internas de las organizaciones de Interés Privado Sin Fines de Lucro que se encuentran reconocidas por el Ministerio de Gobierno.

En consecuencia, se elaboró un segundo borrador con las normas integradas, el cual también fue consultado con el Ministerio de Economía y Finanzas, Asesores de la Unidad de Análisis Financiero y la Consultoría Internacional de la República de Panamá para la evaluación de país ante el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), para lo cual se hizo un extenso análisis interinstitucional. Una vez finalizado, se hicieron consultas con la Sociedad Civil, Firmas Legales y grupos de Abogados de la República de Panamá.

Acogidos los criterios y recomendaciones provenientes de las distintas instancias gubernamentales como civiles que se consideraron viables, se hicieron ajustes a la redacción del mismo, con el fin de adecuarlos a las exigencias legales existentes en el tema del Derecho de Asociación y los procedimientos para la prevención y minimización de riesgos en las Organizaciones Sin Fines de Lucro, tomando en consideración en todo momento las recomendaciones que se hicieron en las distintas consultas realizadas, mismas que inclusive fueron remitidas por escrito, las cuales fueron comunicadas a los distintos actores vía tecnológica por parte del Ministerio de Gobierno.

El documento final fue remitido a los Asesores del Ministerio de la Presidencia, para su revisión y recomendación, haciendo ajustes mínimos de formalidad y adecuación en los últimos artículos relacionados con el acceso a la información y la presentación de documentos de las Organizaciones Sin Fines de Lucro. De esta forma, se firmó el Decreto Ejecutivo No. 62 de 30 de marzo de 2017, el cual fue el resultado de nueve meses de constantes reuniones, revisiones, consultas y aprobaciones enmarcadas en las normas constitucionales y las leyes que rigen a estas organizaciones, aplicando en todo momento la jerarquía de las leyes, así como las distintas normas existentes que ya regulaban a estas entidades, a efecto de hacerlas más accesibles, sencillas y protegidas.

Nuestra actuación como institución regente fue la de prevenir los riesgos, para evitar que las Organizaciones Sin Fines de Lucro, puedan ser vulneradas por personas y estructuras externas, y ser utilizadas para propósitos ilícitos ajenos a los fines y objetivos para los cuales fueron creadas.

3. Motivación del Ministerio de Gobierno para a la expedición del Decreto Ejecutivo 62 de marzo de 2017

A efecto de responder a las inquietudes expresadas por el Servicio de Procedimientos Especiales de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, tengo a bien informar que el Decreto Ejecutivo 62 de 30 de marzo de 2017, tuvo entre sus motivaciones unificar y actualizar los Decretos Ejecutivos y las Resoluciones aprobadas con antelación por el Ministerio de Gobierno, que regían la materia de manera directa, logrando la aplicación de nuevos conceptos, requisitos y procedimientos a las Organizaciones Sin Fines de Lucro.

Así mismo resultaba imperativo fortalecer el marco legal de estas entidades, con la implementación de medidas de prevención en lo que respecta a su funcionamiento operativo, evitando así que resultaran vulneradas frente a actividades ilícitas como el blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo; todo esto, en concordancia con lo dispuesto en la Recomendación 8 y su nota interpretativa, así como el Resultado Inmediato 10 emitida por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), en lo que respecta a las Organizaciones Sin Fines de Lucro.

Los postulados que contempla el Decreto Ejecutivo 62 de 30 de marzo de 2017, en ningún momento atentan contra la Libertad de Asociación establecida en nuestra Carta Magna, pues lo que se persigue es la formalización del sector y la promoción del Derecho de Asociación.

Todo antes expresado, se hace en fiel cumplimiento de las leyes que rigen la materia, y en atención al principio de legalidad al cual nos debemos.

4. Nuevas Disposiciones introducidas en el Decreto Ejecutivo No. 62 de marzo de 2017, con el fin de cumplir con las normas y estándares internacionales de Derecho Humanos, en particular con los derechos a la libertad de expresión a la libertad de asociación.

En la norma supra citada, se introdujeron modificaciones para garantizar mayormente el respeto y supremacía de los Derechos Humanos, en virtud de lo cual se procede a enunciar los artículos que así lo corroboran:

Artículo 3. El Estado garantiza el respeto a los derechos humanos y en este sentido el Ministerio de Gobierno no reconocerá asociaciones, ni fundaciones que justifiquen o promuevan cualquier tipo de discriminación.

Observación: En fiel cumplimiento a las normas de Derecho Internacional, las Garantías Fundamentales consagradas en la Constitución Política de la República de Panamá y las normas internas vigentes que rigen la materia.

Artículo 4.

Observación: Con el fin de facilitar el trámite, en esta disposición se introdujeron los cambios siguientes:

- i. Se unificaron las actas exigidas en el Decreto Ejecutivo 524 de 31 de octubre de 2005 (de constitución y de aprobación) en una sola (numeral 1).
- ii. Lista de los miembros de la junta directiva, que podrá estar integrada por personas naturales o jurídicas en número no menor de tres (3). El Decreto 524 de 2005 establecía un número no inferior de cinco (5) miembros.
- iii. La entidad en formación, también podrá presentar la solicitud para el reconocimiento de personería jurídica, ante la dependencia o unidad administrativa del Ministerio de Gobierno designada para tal fin. La solicitud será pre-calificada, luego de lo cual se remitirá a la Dirección de Asuntos Jurídicos y Trámites Legales para el trámite respectivo.
- iv. El Ministerio de Gobierno, gestionará convenios de colaboración con universidades estatales y particulares así como otras entidades, de forma que se brinde el servicio de representación legal, de manera gratuita.

Artículo 6. Los miembros de la Junta Directiva podrán ser personas naturales o jurídicas panameñas o extranjeras con residencia o domicilio establecido en la República de Panamá según sea el caso.

Observación: El anterior Decreto Ejecutivo 524 de 2005 establecía que los miembros de la junta directiva, salvo algunas excepciones, tenían que ser panameños, sin tomar en cuenta el tema de la residencia.

Artículo 9. La entidad en formación, a cuya solicitud no se le haya formulado observaciones, le será reconocida su personería jurídica mediante resuelto. En caso contrario, contará con el término de treinta (30) días calendario a partir de la notificación de observaciones a su apoderado legal para presentar las correcciones. De cumplirse con el término indicado y entregarse en debida forma las correcciones, también se procederá con la expedición del respectivo resuelto; no obstante, cuando las correcciones no se ajusten a lo pedido por el Ministerio de Gobierno, serán concedidos adicionalmente mediante providencia, quince (15) días calendario improrrogable para las debidas subsanaciones. Transcurrido este término, el Ministerio tendrá treinta (30) días para emitir el resuelto, ya sea reconociendo o negando la solicitud de reconocimiento.

Observación: Para agilizar el trámite de solicitud de Personería Jurídica a las Organizaciones Sin Fines de Lucro, y resolver con prontitud sus requerimientos, se tomaron las siguientes medidas:

- i. Disminuir el término para correcciones de tres (3) meses, a sesenta (60) días. Esto fue previamente acordado con la Sociedad Civil.
- ii. Conceder quince (15) días improrrogables para nuevas correcciones. Este hecho lo que busca es agilizar el trámites y evitar la demora en las respuestas.
- iii. El Ministerio de Gobierno se fijó un término para emitir el resuelto que corresponde (30 días).

Artículo 37. Las fundaciones de interés privado constituidas con fundamento en la Ley 25 de 12 de junio de 1995 podrán ser reconocidas por el Ministerio de Gobierno como fundaciones de

interés privado sin fines de lucro, siempre que cumplan con los requisitos siguientes:

- i. Poder y solicitud mediante abogado.
- ii. Copia simple de la escritura pública mediante la cual se protocolizaron los documentos, a fin de verificar que en el Acta Fundacional se estipule que sus fines son estrictamente sociales.
- iii. Certificación que acredite la Afiliación de la Fundación a la Fundación Ciudad del Saber.
- iv. Original y dos copias de toda la documentación.

Las fundaciones a las que hace referencia este artículo, deberán ajustarse a lo establecido en el artículo 14 del presente decreto ejecutivo.

Observación: Se integró el contenido del Decreto Ejecutivo 627 de 26 de diciembre de 2006, y a la vez darle una mejor comprensión al trámite.

Por todo lo antes expresado, se evidencia que el contenido del Decreto Ejecutivo 62 de 30 de marzo de 2017, es cónsono con el Artículo 39 de la Constitución Política de la República de Panamá que garantiza el Derecho de Asociación, así como la Ley 19 de 3 de mayo de 2010 que reorganiza el Ministerio de Gobierno y lo faculta para otorgar y suspender las Personerías Jurídicas tanto públicas y privadas. Es así que esta normativa especial busca contribuir con la transparencia de las Organizaciones Sin Fines de Lucro, pues si bien es cierto que existe un derecho fundamental, el mismo debe ser regulado por las leyes que rigen la materia y que son necesarias para la convivencia pacífica en sociedad dentro de los parámetros legales establecidos.

En adición, es de anotar que el decreto tuvo como finalidad mejorar el acceso y facilitar el trámite para las Organizaciones Sin Fines de Lucro.

5 Estado Actual de Implementación del Decreto Ejecutivo No. 62 de 30 de marzo de 2017.

Con la implementación del Decreto No. 62 de 30 de marzo de 2017, el Ministerio de Gobierno ha abierto un compás con las Organizaciones Sin Fines de Lucro, para llevar a cabo el fortalecimiento de sus estructuras operativas y trabajar de la mano con éstas en temas de prevención de riesgos a los cuales puedan estar expuestas. Aunado a que se ha iniciado una fase de implementación y de retroalimentación de este Decreto, entre las cuales se cuenta con varias capacitaciones realizadas a los Abogados del Ministerio que tienen como parte de sus funciones aplicar este Decreto, al igual que a un gran número de Organizaciones Sin Fines de Lucro que hemos podido capacitar, con constancia de listados que adjuntamos con el presente informe.

Se han efectuado giras en distintas áreas del territorio nacional para poner en conocimiento de las Organizaciones Sin Fines de Lucro que existen en esas regiones del país, de la nueva normativa en materia de inscripción, reconocimiento y supervisión, así como la aplicación de mecanismos que pueden utilizar como medidas de prevención de riesgos en sus organizaciones. Estas actividades han tenido una excelente acogida y nos han permitido poder acceder a muchas Organizaciones y a sus miembros. Como consecuencia, hoy día tenemos un mayor intercambio de información con muchas de estas Asociaciones.

Actualmente, existe un aumento en las consultas y atención diaria por parte de las Organizaciones Sin Fines de Lucro para fortalecer sus estructuras, así como nuevas solicitudes de visitas y capacitaciones para el mejoramiento de sus fines y objetivos y las

adecuaciones de sus documentos y estatutos, y para sus miembros, de acuerdo a las nuevas normas que rigen a las Personerías Jurídicas.

Con ello, se evidencia que la implementación del Decreto Ejecutivo No. 62 de 30 de marzo de 2017 ha sido de gran provecho por cuanto tenemos el contacto directo con nuestras Organizaciones, lo que permite una mejor y transparente gestión, así como el seguimiento para evitar el desvío o el inadecuado manejo de sus fines y objetivos.

De igual forma se cuenta con los nuevos requisitos establecidos en el Decreto Ejecutivo 62 y una Registro actualizado de las Organizaciones Sin Fines de Lucro con Personería Jurídica reconocida por este Ministerio, documentos que pueden ser consultados en la página web institucional y en la Dirección de Asuntos Jurídicos y Trámites Legales. Así también se cuenta con un modelo de solicitud de inscripción en el Registro de Personerías Jurídicas del Ministerio de Gobierno, información que también es de acceso directo.