



República de Panamá
Ministerio Público
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de abril de 2020.
C- 048 -20

Licenciado
Andrés Farrugia
Gerente General
Caja de Ahorros
Ciudad.

Referencia: Se solicita aclaración del criterio vertido por esta Procuraduría mediante la nota C-021-20, relacionada con la normativa aplicable a las dietas correspondientes a los miembros de la Junta Directiva.

Señor Gerente General:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su nota 2020(123-01)61, fechada 2 de abril de 2020, recibida vía correo electrónico el día 7 del mismo mes y año, por la cual solicita que esta Procuraduría le aclare el criterio vertido mediante la Nota C-021-20 de 9 de marzo de 2020, relacionada con la norma aplicable al reconocimiento de las dietas de los miembros de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros.

Con relación a su solicitud de aclaratoria y luego de analizar los nuevos elementos aportados por la entidad a su cargo, hago de su conocimiento que este Despacho mantiene en todas sus partes la opinión previamente vertida mediante la nota C-021-20.

A continuación, procedemos a externar los antecedentes de esta solicitud de aclaración, así como las consideraciones y argumentos jurídicos que nos han servido de fundamento:

Conforme a lo indicado en su nota, su disconformidad con el criterio plasmado en la nota C-021-20, recae sobre lo señalado por este Despacho en los fragmentos que a continuación se citan:

“En concordancia, el artículo 249 de la Ley de Presupuesto General del Estado, el cual precisa el ámbito de aplicación subjetivo de dicha excerta legal, dispone lo siguiente:

‘**Artículo 249. Ámbito.** Las Normas Generales de Administración Presupuestaria se aplicarán para el manejo del Presupuesto y serán de obligatorio cumplimiento para las instituciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas, las Empresas Públicas y los Intermediarios Financieros.

(...).’ (Resaltado del Despacho)

Siendo que como ya se ha indicado, la Caja de Ahorros ha sido catalogada para fines presupuestarios como un ‘intermediario financiero’, dentro del subsector ‘instituciones financieras’, a juicio de este Despacho, **es claro también, que deberían serle aplicables las normas generales de administración presupuestaria en ellas contenidas.**’ (Resaltado del Despacho)”

“De lo hasta aquí anotado, este Despacho concluye lo siguiente:
(...)

3. De allí que, sin bien es cierto que el Decreto Ejecutivo No. 62 de 1 de julio de 2010, instrumento jurídico reglamentario que fija el monto de la dieta que podrán percibir los directores principales y suplentes de la Caja de Ahorros en setecientos cincuenta balboas (B/.750.00) por reunión, se encuentra revestido de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos conforme lo dispone el artículo 15 del Código Civil y que en virtud de ello, mientras no sea declarado contrario a la Constitución y a la ley por autoridad competente para ello, debe estimarse válido y ser aplicado; **no lo es menos que, el mismo debería ser adecuado al nuevo estándar establecido por la Ley de Presupuesto vigente.**”

La discrepancia de la Caja de Ahorros se sintetiza en las siguientes ideas centrales:

1. La operación de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros involucra múltiples asuntos, que demandan una exhaustiva preparación, investigación, estudio, documentación y análisis, para su respectiva aprobación, por lo tanto, debe disponerse del tiempo suficiente para su adecuado cumplimiento, en los distintos Comités regulatorios y en las reuniones de Junta Directiva, es decir, que el giro del negocio bancario impide que se pueda limitar su participación a un número determinado de sesiones por mes.
2. Las entidades autónomas como la Caja de Seguro Social, el Banco Nacional de Panamá y la Caja de Ahorros, no son ni intermediarios financieros ni entidades descentralizadas. En abono a esta tesis señala que la Caja de Ahorros conforme lo dispone la Ley No. 110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020, no se encuentra catalogada como Intermediario Financiero, sino como Institución Pública Financiera, siendo excluida de su ámbito de aplicación, en lo concerniente a lo dispuesto en el artículo 249, en concordancia con el artículo 295 de la citada excerta.
3. Las dietas de los miembros de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros, deben ser consignadas atendiendo su reglamentación especial, en su caso, el Decreto Ejecutivo No.62 de 1 de julio de 2010. Ello con sustento en el principio de especialidad, como componente esencial de la aplicación de la hermenéutica legal, definido en el Código Civil, en su artículo 14.

Precisados los antecedentes del caso, procedemos a externar el criterio de esta Procuraduría frente a la solicitud de aclaración que se nos ha elevado, en los términos siguientes:

1. En cuanto al argumento que señala que, en atención a la naturaleza y complejidades del giro del negocio bancario, no es factible limitar el número de sesiones mensuales

que realiza la Junta Directiva de la Caja de Ahorros, debemos aclarar que el criterio previamente exteriorizado por este Despacho mediante la nota C-021-20, plasma claramente el criterio interpretativo de este Despacho en torno al artículo 295 de la Ley de Presupuesto vigente, en el sentido que las juntas directivas de las instituciones descentralizadas solamente podrán reunirse más de dos (2) veces por mes, si las dietas se hubieren fijado en un monto inferior a quinientos balboas (B/.500.00) y dentro del límite máximo que implícitamente señala la norma presupuestaria de mil balboas (B/.1,000.00) por mes.

En este orden de ideas, a foja 4, primer párrafo, de la citada opinión se lee:

“En virtud de lo indicado, la facultad de la autoridad administrativa competente para definir la frecuencia con que dichos entes deliberativos deberán reunirse para dar cumplimiento a sus funciones legales, y el monto mismo de las dietas se verá limitada o restringida en el sentido que, solamente podrían celebrar más de dos (2) sesiones por mes, si las dietas de hubieren fijado en un monto inferior a quinientos balboas (B/.500.00) y dentro del límite máximo que implícitamente señala la citada norma presupuestaria de mil balboas (B/.1,000.00).” (Subraya y negrilla del Despacho).

Es claro entonces que, de acuerdo a la interpretación del artículo 295 de la Ley de Presupuesto, ofrecida por este Despacho mediante la nota C-021-20, de adecuarse el Reglamento la Junta Directiva de la Caja de Ahorros a este nuevo estándar, el nuevo reglamento podría fijar la dieta en un monto inferior a quinientos balboas (B/.500.00) por mes, de modo tal que resulte viable celebrar un mayor número de sesiones, acorde con las necesidades institucionales, pero dentro del límite de mil balboas (B/.1,000.00) mensuales que señala la referida norma presupuestaria.

2. En cuanto al argumento de que la Caja de Ahorros, no es intermediario financiero ni entidad descentralizada y, por tanto, no le aplica lo dispuesto en el artículo 249 de la Ley de Presupuesto, en concordancia con el artículo 295 de la misma excerta, debemos aclarar que el artículo 249 de la Ley N.º110 de 2019, precisa el ámbito de aplicación subjetivo de dicha excerta, en base a la **clasificación institucional** del sector público panameño contemplada en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante la Resolución N.ºMEF-RES-2018-819 de 29 de marzo de 2018, el cual se encuentra vigente; no así en función de la **clasificación por sector**, también contemplada en dicho manual, que es la que usted invoca en su criterio.

Ésta última categoría, cabe agregar, constituye un criterio complementario a la clasificación institucional, cuyo único propósito es detallar los subsectores en los que se desagregan los grupos o áreas que la componen.

El artículo 249 de la Ley de Presupuesto General del Estado, en comentario, señala lo siguiente:

**“Artículo 249. Ámbito. Las Normas Generales de Administración Presupuestaria se aplicarán para el manejo del Presupuesto y serán de obligatorio cumplimiento para las Instituciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas, las Empresas Públicas y los intermediarios financieros.
(...)” (Resaltado del Despacho).**

El Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público contempla cuatro (4) criterios de clasificación presupuestaria, los cuales responden a los requisitos de información y control necesarios para la toma de decisiones, dentro de un esquema de presupuesto por programas: Dicha estructura, como lo indica el precitado Manual, fue diseñada tomando en cuenta las recomendaciones de organismos internacionales y la realidad de la administración pública panameña, siendo la **clasificación institucional** la utilizada para identificar a todas las instituciones que integran el sector público. La misma comprende seis (6) grupos o áreas que incluyen todos los organismos, instituciones y empresas que conforman el Sector Público. Uno de ellos es el grupo o área de los “Intermediarios Financieros”, que a su vez comprende: 1) Instituciones monetarias; 2) Compañías de seguros y fondos de pensiones; 3) **Instituciones financieras**; e, 4) Instituciones de regulación financiera.

La categoría “Instituciones financieras”, a la cual se hace referencia en su nota como aquella a la que pertenece la Caja de Ahorros, **constituye un subsector dentro del grupo o área de los “Intermediarios Financieros”.**

En el sentido anotado, el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público señala lo siguiente:

“A. Alcance del Manual.

La estructura de las clasificaciones que se presentan, así como el alcance y definición de los conceptos utilizados, obedecen en primer lugar a la experiencia acumulada durante años en la aplicación de estos clasificadores. Por otra parte, se tomó en cuenta las recomendaciones emitidas por organismos internacionales, tanto regionales como mundiales; teniendo especial cuidado en adaptarlas a la realidad de la administración presupuestaria panameña.

Las clasificaciones que se incluyen con todo su detalle en el presente Manual, son las siguientes:

- 1) **Clasificación Institucional.**
- 2) Clasificación por Fuente de Financiamiento
- 3) Clasificación del Gasto según su Objeto.
- 4) Clasificaciones Complementarias
 - a) Económica
 - b) Funcional
 - c) **Sectorial**
 - d) Regional

Todos estos clasificadores fueron analizados y compatibilizados en función de los requisitos de información y control, necesarios para la toma de

decisiones, dentro de un esquema de presupuesto por programas. (...)”
(Resaltado del Despacho).

En lo que toca específicamente al criterio de “Clasificación Institucional”, el citado Manual precisa lo siguiente:

“II. CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL

A. ANTECEDENTES GENERALES

La Clasificación Institucional fundamentalmente, **es utilizada para identificar las instituciones que integran al sector público. Mediante esta identificación se trata de facilitar la administración presupuestaria, el control de la ejecución y la generación de estadísticas requeridas para la programación y análisis de las actividades desarrolladas en el Sector Público.**

En gran medida esta clasificación es básica, dado que además de definir el ámbito del sector público, proporciona una clave de identificación que unida a la estructura programática, constituyen el eje de toda la codificación presupuestaria.

B. DETALLE DE LA CLASIFICACIÓN

La clasificación que se ha convenido, comprende seis grupos o áreas que incluyen todos los organismos, instituciones y empresas pertenecientes al Sector Público. Dichas áreas y sus códigos de identificación son las siguientes:

Código	Área
0	Gobierno Central
1	Instituciones Descentralizadas
2	Empresas Públicas
3	Intermediarios Financieros
4	Corporaciones y Proyectos de Desarrollo
5	Municipios”

(Resaltado del Despacho).

En cuanto a la definición y descripción del área “Intermediarios Financieros”, el citado Manual, indica:

“3. Intermediarios Financieros.

Se utiliza este término de intermediario para destacar que se trata de entidades del Estado dedicadas principalmente a la regulación, a la aceptación de depósitos a la vista, a plazo o de ahorro, que incurren en pasivos y adquieren activos financieros en el mercado y a la banca de fomento o desarrollo. **Este grupo resulta muy amplio, por lo cual es conveniente desagregarlo conceptualmente para facilitar la clasificación de las diversas instituciones, de esta área. Los subsectores que pueden diferenciarse son los siguientes:**

- a) **Instituciones Monetarias:** Comprenden la autoridad monetaria y los bancos, en atención a que sus posiciones son monetarias porque incluyen depósitos pagaderos a la vista.
- b) **Compañías de Seguros y Fondos de Pensiones:** Este subsector moviliza recursos a través de ingresos provenientes de primas contractuales e inversión de estos fondos en determinados activos físicos y financieros. Las compañías de seguros incluyen las sociedades de capital, mutuales y otras organizaciones que proporcionan seguros de vida, accidentes, enfermedad, incendio, siniestros y otras formas de seguro.
- c) **Instituciones Financieras:** Comprende instituciones que aceptan depósitos a plazo o de ahorro, a la vista, o que se dedican tanto a contraer pasivos no monetarios como adquirir activos financieros. Este Subsector incluye a los bancos de ahorro, bancos de desarrollo o de fomento, bancos hipotecarios, asociaciones de ahorros y préstamos para vivienda y compañías de financiamiento e inversión.
- d) **Instituciones de Regulación Financieras:** Este sub-sector agrupa a las instituciones con competencia privativa para normar, regular, supervisar y fiscalizar las actualizaciones del negocio de banca, empresas financieras o entes que se dedican al ramo de seguros y reaseguros y del mercado de servicios financieros. En cuanto a sus operaciones financieras administrativas, sus ingresos provienen de tasas por servicios de regulación, supervisión, inspecciones, tarifas, derechos, multas debidamente especificadas e la ley de creación de cada Institución Reguladora.

Todas las instituciones que integran el área de Intermediarios Financieros, cuentan con un control que se ejerce sobre sus gastos y adquisiciones normadas por la Ley de Contrataciones Públicas, excluyendo las operaciones financieras. Además, requieren de la aprobación presupuestaria, por parte de las autoridades pertinentes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y de la fiscalización de la Contraloría General de la República.” (Resaltado del Despacho)

En consonancia con las consideraciones que anteceden, el Informe de Primer Debate presentado al Pleno de la Asamblea Nacional por la Comisión de Presupuesto, relacionado con el Proyecto de Ley N. 90 de 2019, “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2020”, en su acápite VIII, titulado “Egresos según destino sectorial y por grupo institucional año 2018” (*sic*), en su “Sección B). Según Grupo Institucional”, al contemplar los gastos incorporados en el Proyecto de Presupuesto General del Estado para el año 2020 según grupo institucional y la clasificación económica, **contempla a la Caja de Ahorros como un intermediario financiero del sector público financiero.**¹

De allí que este Despacho deba ratificar el criterio previamente externado mediante la nota C-021-20, en el sentido que “(...) la Caja de Ahorros ha sido catalogada para fines presupuestarios como un ‘intermediario financiero’, dentro del subsector ‘instituciones financieras’, (...)”; por lo que “(...) deberían serle aplicables las normas

¹ Ver Cuadro N.º9, incluido en el “Informe de Primer Debate presentado al Pleno de la Asamblea Nacional por la Comisión de Presupuesto, relacionado con el Proyecto de Ley N. 90 de 2019, ‘Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2020’, publicado en la Gaceta Oficial N.º28856-A, pág.10.

generales de administración presupuestarias en ella contenidas”, entre éstas el artículo 295, que establece límites en cuanto al reconocimiento y pago de dietas.

3. Por último, en cuanto a que dietas de los miembros de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros, deben ser consignadas atendiendo su reglamentación especial, en su caso, el Decreto Ejecutivo No.62 de 1 de julio de 2010, nos ratificamos en lo dicho en la nota C-021-20, en el sentido que si bien es cierto que dicho Decreto se encuentra revestido de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos conforme lo dispone el artículo 15 del Código Civil y que en virtud de ello, mientras no sea declarado contrario a la Constitución y a la ley por autoridad competente para ello, debe estimarse válido y ser aplicado; no lo es menos que, el mismo debería ser adecuado al nuevo estándar establecido por la Ley de Presupuesto vigente.

En todo caso, si Caja de Ahorros estima que su realidad es diferente a la de los demás intermediarios financieros, y que en virtud de ello, dicha entidad bancaria oficial amerita un tratamiento diferenciado, debe emprender los acercamientos pertinentes a nivel del Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección Nacional de Presupuesto de la Nación, para procurar su excepción de la aplicación del artículo 295 de la Ley de Presupuesto General del Estado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/dc

