



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 2 de enero de 2018
C-001-18

Licenciado

Roberto Meana Meléndez

Administrador General

Autoridad Nacional de los Servicios Públicos

E. S. D.

Señor Administrador General:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial por la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, de servir como asesores jurídicos de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante Nota No. DSAN-3451-2017 calendada 21 de noviembre de 2017, y recibida en este Despacho el 22 de noviembre de 2017, mediante la cual nos consulta sobre aspectos relacionados a la interpretación y alcance de la Ley No. 56 de 17 de septiembre de 2013, “Que crea el Sistema de Tesorería y la Cuenta Única del Tesoro Nacional”, conforme fue modificada por la Ley 19 de 30 de septiembre de 2014, y sus disposiciones reglamentarias.

En dicha nota, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos consulta lo siguiente:

“¿Está facultada la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos a trasladar a la Cuenta Única del Tesoro Nacional, creada por la Ley 56 de 17 de septiembre de 2013, las cuentas bancarias que actualmente mantiene en el Banco Nacional de Panamá, cuyos fondos corresponden a recaudaciones a favor del Tesoro Nacional y la Tasa de Control, Vigilancia y Fiscalización?”

En respuesta a la interrogante planteada, esta Procuraduría de la Administración es del criterio **que la sumas recaudadas como consecuencia de la Tasa de Control, Vigilancia y Fiscalización por parte de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos se encuentran excluidas del principio de unidad de caja, lo que implica que dichos montos no se encuentren sujetos a la Cuenta Única del Tesoro, por tanto, no deberá esta entidad depositarlos a favor del Tesoro Nacional para que estos sean incluidos en el presupuesto general del Estado, sino que los activos y pasivos producidos, deberán ser administrados por la Autoridad de los Servicios Públicos en una cuenta propia de la Institución, la cual estará sujeta a la Fiscalización de la Contraloría General de la República.**

Una vez señalado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a la precedente valoración.

Fundamento del criterio de la Procuraduría de la Administración.

En primer lugar, consideramos oportuno realizar algunas estimaciones sobre la descentralización administrativa, a fin de tener un enfoque más directo sobre el alcance de la consulta realizada. En este sentido, de acuerdo a la doctrina, se denomina descentralización administrativa al fenómeno que tiene lugar cuando el ordenamiento jurídico otorga competencias o funciones administrativas de manera permanente a personas de derecho público diferentes del Estado (Gobierno Central), creadas para tal fin.

Sobre el particular, en la Sentencia de 14 de septiembre 2006, dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se indicó:

“En ese sentido, hacemos valedero por su similitud con la realidad jurídica de Panamá, lo expresado por Pedro T. Nevada-Batalla Moreno quien sobre la descentralización del Estado, específicamente en el caso español, señala pues que: "...resulta muy atinado el juicio expresado por LEGUINA VILLA al apreciar que la Constitución introduce un cambio radical en el ámbito de la Administración Local ya que con ella se sientan las bases políticas y normativas para liquidar definitivamente una concepción estatocéntrica de los asuntos públicos, rescatando a las entidades locales de la situación de minusvalía administrativa a que hasta ahora se han visto condenadas y devolviendo el lugar que nunca debieron perder, esto es, como auténticos entes de gobierno local que han de satisfacer por igual, las exigencias políticas de cada comunidad vecinal y la eficaz prestación de los servicios públicos" (NEVADO-BATALLA M., Pedro T., Notas sobre Derecho Administrativo I. Edit. Ratio Legis Librería Jurídica. Barcelona, 2003. Pág.157).”

En esta línea, el glosario contenido en el artículo 201 de la Ley 38 de 2000, define a la “administración descentralizada” como “el conjunto de entidades estatales con personalidad jurídica y autonomía, creadas mediante ley, para asumir funciones administrativas originalmente asignadas a la administración central”.

Por su parte, este Despacho en consulta anterior¹, al tratar sobre el tema, expresó lo siguiente:

“Según puede inferirse de lo anteriormente expuesto, la descentralización administrativa es una tendencia organizativa de la administración pública, conforme a la cual se les otorga autonomía orgánica relativa a ciertos entes, respecto del Órgano Central, para encargarles de actividades administrativas.” (El resaltado es nuestro).

¹ Consulta C-006-17, fechada 16 de enero de 2017, absuelta al Patronato del

En opinión del profesor Gabino Fraga, “la descentralización administrativa estriba en confiar algunas actividades administrativas a entidades que guardan una relación que no es de jerarquía con la administración central, pero sin que dejen de existir, respecto de ellas, las facultades para conservar la unidad de poder”². Así, la descentralización administrativa implica la creación de personas de derecho público, distintas al Estado y a la administración pública.

De la normativa y la doctrina citada, se desprende que, a pesar que las entidades descentralizadas gozan de autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, aún se mantienen como parte de la organización estatal, razón por la cual las entidades centrales tienen cierta injerencia en las mismas.

En el caso particular de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, conforme lo indica el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 143 de 29 de septiembre de 2006, “*Por el cual se adopta el Texto Único de la Ley 26 de 29 de enero de 1996, adicionada y modificada por el Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006*”, fue reestructurada como un organismo autónomo del Estado, con personería jurídica y patrimonio propio, con derecho a administrarlo y con fondos separados e independientes del Gobierno Central.

Tal como se puede observar, es una institución que tiene como características esenciales la personalidad jurídica, autonomía en su régimen administrativo, patrimonio propio y el derecho a administrarlo con fondos separados e independientes del Gobierno Central, lo que significa que dicha organización no forma parte de la estructura u organización administrativa de otra institución; es decir, que ninguna autoridad de la República debe intervenir en su normal desarrollo, no solo en cuanto al aspecto de su organización interna, sino también en lo que respecta a su patrimonio y el derecho de administrarlo.

Si bien es cierto, como ya se ha expuesto, que la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos es una entidad creada por Ley con personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo, en manera alguna implica ello que esta entidad posea facultades que lo aparten de la fiscalización, regulación, control e intervención, que por mandato constitucional y legal corresponde a la Contraloría General de la República, y es que, tanto los numerales 2, 3, 4 y 13 del artículo 280 de la Constitución Política, como el artículo 2 de la propia Ley 26 de 29 de enero de 1996, adicionada y modificada por el Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006, le confieren explícitamente estas facultades a dicha institución.

En lo que respecta a la interrogante formulada en la consulta, iniciamos señalando que, conforme lo establece el numeral 2 del artículo 3 de la Ley 56 de 17 de septiembre de 2013, “Que Crea el Sistema de Tesorería y la Cuenta Única del Tesoro Nacional”, modificada por la Ley 19 de 30 de septiembre de 2014, y sus disposiciones reglamentarias, el término Cuenta Única del Tesoro se define de la siguiente forma:

“Artículo 3. Para los fines de la presente Ley, los siguientes términos se entenderán así:

² Gabino Fraga, Derecho Administrativo, 29º edición. México. 1990, p. 198.

...
2. *Cuenta Única del Tesoro.* Cuenta bancaria oficial, de titularidad exclusiva del Ministerio de Economía y Finanzas, administrada a través de la Dirección General de Tesorería, aperturada en el Banco Nacional de Panamá, en la cual se concentran todos los ingresos públicos y pagadora de todas las obligaciones por cuenta de los entes y órganos públicos incluidos en el ámbito de ésta.”

Sobre el particular, esta Procuraduría mediante Consulta No. C-07-15, de 12 de febrero 2015, que le absolvió al Director del Hospital del Niño, al tratar sobre la Cuenta Única del Tesoro, indicó:

“La Cuenta Única del Tesoro, está definida en el numeral 2 del artículo 3 de la referida Ley, como la *“cuenta bancaria oficial, de titularidad exclusiva del Ministerio de Economía y Finanzas, administrada a través de la Dirección General de Tesorería, aperturada en el Banco Nacional de Panamá, en la cual se concentran todos los ingresos públicos y pagadora de todas las obligaciones por cuenta de los entes y órganos públicos incluidos en el ámbito de esta”*. Además, en su artículo 27 dispone que es el instrumento operativo a través del cual se da vigencia práctica al principio de unidad de caja, abarcando al Gobierno Central, a las instituciones descentralizadas y a las empresas públicas no financieras y tiene por propósito lograr la mayor eficiencia, rentabilidad, transparencia y seguridad en la administración de los fondos públicos. Continúa expresando este artículo que *“a partir de su implementación, será facultad de la Dirección General de Tesorería, a través de la Cuenta Única del Tesoro, la administración de recursos líquidos de todas las entidades del Estado, salvo las instituciones específicamente excluidas del ámbito de esta.”*

Tal como ha quedado expuesto, la Ley 56 de 17 de septiembre de 2013, dispone que la Cuenta Única del Tesoro Nacional tiene por objeto la creación de una cuenta bancaria oficial, que concentre todos los ingresos públicos y pagadera de todas las obligaciones, la cual incluye a las Instituciones Descentralizadas y a las Empresas Públicas no Financieras, a objeto de lograr la mayor eficiencia, rentabilidad, transparencia y seguridad en la administración de los fondos públicos.

En este orden de ideas, el artículo 7 de la referida ley, señala que la Cuenta Única del Tesoro “implica la centralización en una cuenta bancaria o en la menor cantidad de estas, bajo la responsabilidad de un solo administrador de todos los ingresos y contra la cual se realizan todos los pagos que se ejecuten en el ámbito de competencia de la tesorería”.

En tal sentido, el artículo 28, tal como quedó modificado por la Ley 19 de 2014, establece las instituciones que no están incluidas en esta cuenta bancaria. El texto de la norma a su letra dice:

“Artículo 28. Se excluyen de la Cuenta Única del Tesoro Nacional las siguientes instituciones:

1. Autoridad del Canal de Panamá.
2. Caja de Seguro Social.
3. Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.
4. Empresa Nacional de Autopista, S.A.
5. Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.
6. Universidades estatales.
7. Municipios.
8. Juntas comunales.
9. Intermediarios Financieros.
- 10. Aquellas exceptuadas por ley.”** (El resaltado y subrayado es nuestro).

En esta línea, de acuerdo al artículo 2 de la ley *ut supra*, solo quedan excluidos de la Cuenta Única del Tesoro, además de las instituciones indicadas en el artículo recién citado, aquellas que se encuentren exceptuadas por ley.

Así las cosas, luego de un examen integral de la ley de Creación de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos y sus respectivas modificaciones, hemos podido comprobar que dicha Autoridad no se encuentra enlistada entre las instituciones excluidas de la Cuenta Única del Tesoro Nacional; de igual manera, tampoco la excluye de forma general de la pertenencia al principio de Caja Única del Estado, requisito indispensable y consignado en la Ley para su exclusión.

En este punto resulta oportuno aclarar que el hecho que la Ley le confiera patrimonio propio y facultad de administrarlo a dicha Institución, esto, como lo señalamos anteriormente, significa que dicha Entidad posee autonomía patrimonial y derecho a administrar, es decir que no tiene dependencia patrimonial de ninguna entidad estatal, sin embargo, debe regirse conforme a la Cuenta Única del Tesoro, toda vez que no se encuentra excluido de su participación.

No obstante, distinto es el caso de las sumas recaudadas en concepto de Tasa de Control, Vigilancia y Fiscalización por parte de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, puesto que la Ley 26 de 1996 (conforme fue modificada por el Decreto Ley 10 de 2006) en su articulado 6, **establece la prohibición, con rango legal, en cuanto a que los montos recaudados en concepto de la precitada tasa sean utilizadas para sufragar gastos de otros servicios.**

Para mayor alcance de lo recién expuesto, nos permitimos traer a colación el contenido de los artículos 6 y 7 del Decreto Ejecutivo No. 143 de 29 de septiembre de 2006, “Por el cual se adopta el Texto Único de la Ley 26 de 29 de enero de 1996, adicionada y modificada por el Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006”, que establecen:

“Artículo 6. Tasa de Control, Vigilancia y Fiscalización. Créase la **tasa de control, vigilancia y fiscalización de los servicios públicos, a favor de la Autoridad. El monto de la tasa aplicable a cada servicio será fijado anualmente por la Autoridad, el cual guardará absoluta relación con el costo de cumplir sus funciones racional y eficientemente y estará fundamentado en un presupuesto de gastos.**

La referida tasa no excederá del uno por ciento (1%) de los ingresos brutos de los sectores en el año inmediatamente anterior, será pagada por las empresas prestadoras de servicios públicos y no podrá ser transferida a los usuarios a través de la tarifa. La obligación de pagar dicha tasa se establecerá en el contrato de prestación de servicios.

La Autoridad se asegurará de que la tasa correspondiente a cada uno de los servicios, no se utilice para sufragar gastos claramente identificados como relacionados con otro servicio y rendirá un informe de gestión anual sobre su utilización.

Artículo 7. Presupuesto. El presupuesto anual de ingresos y egresos de la Autoridad deberá ser equilibrado y estará incorporado en el Presupuesto General del Estado. El pleno de la junta directiva de la Autoridad, mediante resolución motivada, podrá autorizar, dentro de su presupuesto aprobado en la Asamblea Nacional, el traslado de las partidas que resulten necesarias para el cumplimiento de sus funciones, sin alterar con ello el monto global del presupuesto o el equilibrio que debe existir en éste. Una vez autorizado el traslado de partidas, deberá comunicárselo al Ministerio de Economía y Finanzas, para su conocimiento y a la Contraloría General de la República, para su correspondiente registro.

Los traslados de partidas deberán autorizarse mediante resolución motivada, cuya copia autenticada deberá remitirse al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Contraloría General de la República, para su registro y demás efectos legales.

El total de los traslados de partidas presupuestarias autorizados por la junta directiva de la Autoridad, no ocasionará que el total de gastos de la entidad supere el total de gastos aprobados para ella en el Presupuesto General del Estado.

Las acciones de personal, tales como nombramientos, destituciones, ajustes salariales y ascensos, así como cambios en la estructura de personal que realice la Autoridad, se enviarán al Ministerio de Economía y Finanzas, a la Contraloría General de la República y a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, únicamente para los fines de registro y reconocimiento.”

Tal como queda expuesto en la normativa invocada, las sumas recaudadas en concepto de tasa de control, vigilancia y fiscalización de los servicios públicos, solamente pueden ser utilizadas para sufragar los gastos en que incurra la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, **por la prestación de control, vigilancia y fiscalización de dichos servicios; es decir, que no pueden ser utilizados para sufragar gastos de otros servicios.**

En este orden de ideas, tenemos que, si llegasen a incluirse los montos recaudados en concepto de dicha tasa a la Cuenta Única del Tesoro, los mismos deberían igualmente ser incluidos en el presupuesto General del Estado, situación que sería contradictoria respecto de la naturaleza propia y el objetivo de creación de la tasa de control, vigilancia y fiscalización de los servicios públicos, la cual, como hemos venido manifestando, prohíbe que los montos recaudados en su concepto sean utilizados para sufragar gastos de otros servicios.

En consecuencia, podemos concluir que la sumas recaudadas en concepto de Tasa de Control, Vigilancia y Fiscalización por parte de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos se encuentran excluidas del principio de unidad de caja, lo que implica que dichos montos no se encuentren sujetos a la Cuenta Única del Tesoro, por tanto, deben ser administrados por la Autoridad de los Servicios Públicos en una cuenta propia de la Institución, la cual estará sujeta a la Fiscalización de la Contraloría General de la República.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/skdf