



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 10 de diciembre de 2015  
C-124-15

Licenciado  
Federico Humbert  
Contralor General de la República  
E. S. D.

Señor Contralor:

Con fundamento en la competencia constitucional atribuida al Ministerio Público por el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política, de “*Servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos*”, me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su nota 6210-15-DFG, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si las disposiciones vigentes en materia de control de los vehículos oficiales, son aplicables a los automóviles de las sociedades anónimas del Estado.

En relación al tema consultado, esta Procuraduría opina que las normas sobre *circulación de los vehículos de propiedad del Estado*, contenidas en el Decreto de Gabinete 46 de 1972, desarrollado por el Decreto Ejecutivo 124 de 1996 y las circulares emitidas por la Contraloría General de la República, sobre el uso, manejo, control y registro de los mismos, *no* son aplicables a los automóviles de las empresas estatales a las cuales alude su consulta.

Lo relativo a la *circulación de los vehículos propiedad del Estado*, se encuentra regulado por el Decreto de Gabinete 46 de 24 de febrero de 1972, reglamentado por el Decreto Ejecutivo 124 de 27 de noviembre de 1996 y las circulares emitidas por la Contraloría General de la República, en ejercicio de la función que le atribuye el artículo DÉCIMO SEGUNDO de dicho instrumento reglamentario, para regular el *uso, manejo, control y registro* de estos bienes públicos, en lo no regulado por éste.

El mencionado Decreto de Gabinete 46 de 1972, establece las reglas que rigen estos bienes públicos (v.g., la prohibición de su utilización para diligencias personales; señas y leyendas distintivas que deberán portar y horario en que está permitida su circulación) y las sanciones aplicables a quienes infrinjan sus disposiciones. Al tenor de su artículo SEXTO, el mismo será aplicado a todos los vehículos de propiedad del Estado, salvo las excepciones que señala la misma norma; supuestos que no excluyen a los automóviles de las empresas públicas.

Sin embargo, a juicio de este Despacho, en el caso específico de sociedades anónimas a las cuales alude su consulta, cuyo capital es 100% estatal, el régimen legal aplicable al *manejo* de sus bienes, se encuentra regulado en las leyes especiales que autorizan su creación, su pacto social y algunas disposiciones de derecho público, dictadas con posterioridad a aquellas.

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.*

En este sentido, el Texto Único de la Ley 6 de 1997, que dicta el marco regulatorio e institucional para la prestación del servicio público de electricidad, regula en el Capítulo IV de su Título II, denominado “Empresas Eléctricas del Estado”, la creación y funcionamiento de las sociedades anónimas estatales del sector eléctrico, categoría en la cual se enmarca la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.

El artículo 14 del mencionado texto único, autoriza la creación de estas empresas como sociedades anónimas regidas por la ley de sociedades anónimas y el Código de Comercio, disponiendo además que mientras el Estado mantenga el cincuenta y uno por ciento (51%) o más de sus acciones, *se regirán por las disposiciones especiales contenidas en esa Sección (Capítulo IV, sobre “Empresas Eléctricas del Estado”) y las de Derecho Privado que le sean aplicables*. El régimen jurídico especial que establece esta disposición es clara muestra de que la intención del legislador, al momento de dictar este marco regulatorio, no fue otra que permitir que las empresas eléctricas del Estado manejasen sus asuntos como lo haría una empresa privada de propiedad particular.

En lo concerniente al patrimonio de estas empresas, dicho régimen especial solamente regula la composición de su activo, es decir, señala los bienes y derechos que lo integran (ver artículo 15); sin contemplar norma alguna que remita a la aplicación de otras disposiciones de derecho público en lo concerniente al *manejo y uso adecuado* de los mismos; lo que, a nuestro juicio, permite inferir que también en esta materia, la intención del legislador, al dictar esta ley especial, fue permitir que las empresas eléctricas del Estado administrasen su patrimonio como lo haría una empresa privada y excluirlas de los controles establecidos por el derecho fiscal aplicable a las entidades del sector público, en general.

De manera cónsona con esa orientación filosófica, el artículo 32 del Texto Único de la Ley 6 de 1997, excluye a estas empresas del control fiscal de la Contraloría General de la República, al dotarlas de *auditoría interna propia*, para el pre auditorio de sus operaciones, transacciones y obligaciones, y *auditoría externa a cargo de firmas de contadores públicos autorizados*, contratadas por ellas mismas; y el artículo 34, las excluye de la aplicación de las normas generales sobre contabilidad gubernamental y administración presupuestaria, al prever que *éstas llevarán su contabilidad y su sistema presupuestario, de acuerdo a los sistemas de cuentas y costos usuales en las empresas de servicios públicos de electricidad y los que establezca la Autoridad de los Servicios Públicos*.

Sin embargo, y al margen de lo anteriormente indicado, también es claro que posteriormente, al dictarse la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, la voluntad del legislador cambió, con respecto al procedimiento de contratación aplicable a dichas empresas, al establecerse en su artículo 1, que la misma regirá los contratos públicos que realicen las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del cincuenta y uno (51%) o más de sus acciones o patrimonio, lo que a su vez implica que los actos y contrataciones que éstas realicen estarán sujetos al control previo de la Contraloría General de la República, conforme a lo previsto en el artículo 331 de la Ley 36 de 2014, que dicta de Presupuesto General del Estado para la vigencia de 2015.

Por otra parte, en el caso de la sociedad anónima Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., se observa que el Texto Único de la Ley 23 de 2003, que dicta el marco regulatorio para la administración de los aeropuertos y aeródromos de Panamá, contempla algunas normas que regulan su activo, controles y registros financieros, de modo similar al régimen de las empresas eléctricas del Estado, anteriormente abordado, pudiendo inferirse que, también en el caso de las empresas administradoras de aeropuertos y aeródromos del Estado, *el legislador, al dictar la ley que autoriza su creación, quiso facultarlas para que pudiesen administrar su patrimonio como lo haría una empresa privada, pero sujetándolas, en este caso, a la fiscalización de la Contraloría General de la República, de conformidad con la ley.*

En este sentido, el artículo 24 del Texto Único de la Ley 23 de 2003, dispone lo siguiente:

**“Artículo 24.** Las sociedades administradoras de aeropuertos y aeródromos tendrán su propia auditoría interna respecto de las operaciones, transacciones y obligaciones, en su favor o en su contra y deberán contratar los servicios de firmas de contadores públicos autorizados para su servicio de auditoría externa. *La Contraloría General de la República ejercerá las funciones de fiscalización de conformidad con la ley.*” (lo resaltado es del Despacho)

Si bien es cierto que al tenor de la citada disposición legal pudiera interpretarse que por el hecho de quedar sujetas a la fiscalización de la Contraloría General de la República, de conformidad con la ley, a las sociedades administradoras de aeropuertos y aeródromos del Estado les serían aplicables todas las normas jurídicas que rigen la función fiscalizadora de dicha institución, incluyendo las contenidas en el Decreto de Gabinete 46 de 1972, sobre *circulación de los vehículos de propiedad del Estado*; no debe perderse de vista, que desde la inclusión en el presupuesto general del Estado de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A., en 1999, hasta la fecha, las sociedades anónimas en las que el Estado tiene participación accionaria han tenido distintos tratamientos en cuanto a la aplicación o no de las normas generales de administración presupuestaria; instrumento jurídico que año tras año rige importantes aspectos del manejo de la hacienda pública.

En este sentido, se observa que el grado de intervención de las autoridades fiscalizadoras del manejo de los fondos y bienes públicos asignados a las sociedades anónimas en las que el estado tiene participación accionaria, no ha sido uniforme a través de los años; pudiendo distinguirse en las leyes de presupuesto general del Estado dictadas desde 1998 a la fecha, cuatro reglas diferentes: (1) Su aplicación *subsidiaria* a lo dispuesto en *su ley* o contrato, a *todas las empresas estatales*, fueran éstas de capital 100% estatal o mixtas (Ley que aprueba el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 1999); (2) Su *plena aplicación*, a las *empresas de capital 100% estatal*, excluyendo (tácitamente) a las empresas mixtas (leyes que aprueban el Presupuesto General del Estado para las vigencias fiscales de 2000 a 2007); (3) Su aplicación *supletoria* a lo dispuesto en su *instrumento constitutivo*, a *todas las empresas estatales*, fueran éstas de capital 100% estatal o mixtas (leyes que aprueban el Presupuesto General del Estado para las vigencias fiscales de 2008 a 2011); y (4) Su aplicación *supletoria* a lo dispuesto en su *instrumento constitutivo*, a *todas las empresas estatales*, tanto las de capital mixto como las de capital 100% estatal; estableciendo además su *obligación de presentar*

*informes* sobre el uso, manejo y disposición de los fondos y bienes puestos a su cuidado, a las autoridades que señala la Ley (leyes que aprueban el Presupuesto General del Estado para las vigencias fiscales de 2012 a 2015).

En este sentido, los artículos 234 y 294 de la Ley 36 de 2 de diciembre de 2014, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2015, establecen lo siguiente:

**“Artículo 234: 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, Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas y los Intermediarios Financieros.

En los Municipios y Juntas Comunales estas normas se aplicarán supletoriamente. **De igual forma, en las Sociedades Anónimas en las que el Estado posea el 51% o más de las acciones o patrimonio, en los temas que no desarrolle el respectivo instrumento jurídico mediante el cual se constituyen.**

Las personas jurídicas que al amparo de documento legal idóneo administren bienes y fondos públicos les serán aplicables estas normas en lo relativo a la **presentación de informes a la respectiva entidad estatal sobre el uso, manejo y disposición de los bienes y fondos puestos a su cuidado.**” (el resaltado y subrayado es del Despacho).

**“Artículo 294. Plazos e informes.** Las instituciones públicas y las empresas que generen ingresos y aportes al Fisco remitirán al Ministerio de Economía y Finanzas, a la Contraloría General de la República y a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, dentro de los primeros diez días de cada mes, un informe que muestre la ejecución presupuestaria con todos los detalles que sean solicitados, especialmente la información referente a sus ingresos, gastos, inversiones, deuda pública, flujo de caja, gestión administrativa, indicadores de gestión, logros programáticos y volúmenes de trabajo. En adición y dentro de los primeros diez días del vencimiento de cada trimestre, presentarán a estas instituciones una copia de sus estados financieros.

Las empresas mixtas que generen ingresos y aportes al Fisco deberán presentar estados financieros no auditados trimestrales y estados financieros auditados anuales. Dichas empresas tendrán un plazo de sesenta días después de terminado cada trimestre, y ciento veinte días después de terminado el año fiscal para su presentación al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional.

...”. (el resaltado es del Despacho)

Del artículo 234, citado, se infiere que el manejo de los fondos y bienes de las empresas públicas de capital 100% estatal se rige en primera instancia por lo que disponga su respectivo **Pacto Social**, y que en lo no regulado por dicho instrumento constitutivo, se aplicarán supletoriamente las normas generales de administración presupuestaria.

En este sentido, en el caso específico de la sociedad anónima Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., el numeral 1 del artículo DÉCIMO QUINTO, de su Pacto Social (cuya expedición fue autorizada mediante Resolución de Gabinete Núm. 30 de 9 de abril de 2003), dispone que es función de su Junta Directiva según el artículo 15 de la Ley 23 de 2003 (actual artículo 17 del Texto Único de dicha ley), “Establecer las políticas financieras, de inversiones, de personal y de adquisiciones de la empresa, **así como cualquier otra política necesaria para el buen desempeño de la empresa**”. De allí que deba entenderse que, al margen de las modificaciones que en materia de *contrataciones* públicas ha sufrido esta norma (en lo concerniente a la adquisición, arrendamiento y venta de bienes); lo atinente al *uso adecuado* de su flota vehicular, debe ser objeto de autoregulación por dicha empresa.

Del mismo modo, esta materia está regulada en el acápite 3.18 del Código de Ética y Conducta Empresarial, de la sociedad Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A., aprobado el 18 de enero de 2011, que rige lo concerniente a la custodia y salvaguardia de sus activos.

Igualmente, del artículo 294 de la Ley 36 de 2014, se infiere que en el caso específico de las sociedades anónimas cuyo capital es 100% estatal, el grado de intervención de las autoridades que ejercen el control fiscal y presupuestario de los fondos y bienes públicos asignados a éstas, se limita a recabar el informe de ejecución presupuestaria y copia de sus estados financieros; así como al control previo de los actos y contratos que celebren, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 331 de la misma excerpta, en concordancia con el artículo 1 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio 2006, que regula la contratación pública.

En consecuencia, doy respuesta a la interrogante planteada señalando que en la opinión de este Despacho, los vehículos adquiridos por las sociedades anónimas estatales, Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. y Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., al amparo del numeral 7 del artículo 15 del Texto Único de la Ley 6 de 1997 y del numeral 7 del artículo 4 del Texto Único la Ley 23 de 2003, respectivamente, son bienes muebles patrimoniales de estas empresas, cuyo *uso adecuado* se rige por las políticas y normas sobre el manejo de activos que ellas mismas dicten, como sucedería tratándose de una empresa privada de propiedad particular. Por lo tanto, no les son aplicables las normas sobre *circulación de los vehículos del Estado*, contenidas en el Decreto de Gabinete 46 de 1972, desarrollado por el Decreto Ejecutivo 124 de 1996 y las circulares emitidas por la Contraloría General de la República.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
 Procurador de la Administración

RGM/au

