



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de noviembre de 2020
C-129-20

Arquitecto
Marcos T. Murillo R.
Presidente
Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura
Ciudad.

Ref: Facultad que pueda tener la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, para abrir cuentas bancarias.

Señor Presidente:

Por este medio damos respuesta a su Nota JTIA No. 250-2020 de 15 de octubre de 2020, mediante la cual consulta puntualmente a esta Procuraduría de la Administración, “*si la JTIA tiene no la potestad de aperturar cuenta bancaria para gestionar los fondos que obtiene del cobro de tasas por los servicios que requieren los usuarios; o, si en su defecto, puede o no el Ministerio del sector, autorizar mediante Resolución ministerial, la apertura de cuentas corriente fiduciaria.*”

En relación a esta interrogante, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura no tiene facultad para abrir cuentas bancarias para gestionar los fondos obtenidos en concepto de tasas por los servicios que requieren los usuarios, ni siquiera mediante Resolución del Ministerio de Obras Públicas, ya que para poder hacerlo debe mediar una autorización del Órgano Ejecutivo, tal como lo disponen los literales f y g del artículo 12 de la Ley N° 15 de 26 de enero de 1959.

Sobre el particular, es preciso señalar que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (en adelante la JTIA) es una entidad gubernamental, creada y fundamentada en la Ley 15 de 26 de enero de 1959, modificada por la Ley N° 53 de 4 de febrero de 1963 y por la Ley N° 21 de 26 de febrero de 2007, compuesta por siete Miembros, que tienen entre sus funciones: velar por el cumplimiento de dicha Ley; adoptar el reglamento para el desempeño de sus funciones, sujeto a la aprobación del Órgano Ejecutivo; y presentar al Órgano Ejecutivo recomendaciones para la reglamentación de dicha ley (Cfr. incisos a, f y g del artículo 12).

Por otra parte, el artículo 14 del citado Decreto Ley, indica que “*El personal para el funcionamiento de la Junta será facilitado por el Ministerio de Obras Públicas*”, agregando que “*Los gastos que ocasione la Junta se incluirán cada año en el presupuesto de este Ministerio.*”, y el artículo 13 del Decreto Ejecutivo N° 175 de 18 de mayo de 1959, que reglamenta la aludida Ley dispone que “*La Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura presentará cada año al Ministerio de Obras Públicas, un proyecto de presupuesto para su funcionamiento, de acuerdo al Artículo 14 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959*” agregando

que dicho presupuesto “*deberá incluirse en el presupuesto anual del Ministerio de Obras Públicas*”.

Como viene expuesto, tenemos que los gastos que ocasione la JTIA se incluirán en el presupuesto del Ministerio de Obras Públicas, y de este presupuesto, será de donde se encuentren las partidas correspondientes para pagar los gastos en que incurre la JTIA, como lo son: el pago de alquiler de sus oficinas, el pago del personal para apoyo administrativo, el pago de útiles de oficina, y el pago de las dietas de sus miembros, de manera que la Ley N° 15 de 1959 ni su reglamento, facultan a la JTIA para abrir cuenta bancaria y gestionar de esta cuenta los citados gastos.

Cabe mencionar que la Ley N° 53 de 4 de febrero de 1963, le adicionó el acápite k al artículo 12 de la Ley N° 15 de 1959, atribuyéndole a la JTIA la potestad de “Interpretar y reglamentar la presente Ley en todos los aspectos de carácter estrictamente técnicos”, y fundamentándose en esta atribución, mediante Resolución N° 030 del 30 de abril de 2018, “Se establecieron las tasas brindadas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura”, quedando derogadas las Resoluciones N° JTIA-959-2012 de 18 de enero de 2012, modificada por la Resolución N° 967-2012 de 27 de febrero de 2012, que previamente había fijado las tasas por servicios.

De esta manera, la JTIA fijó un tributo por vía de Resolución, cuando en realidad ni la Ley 15 de 1959, ni sus reglamentos establecieron esa facultad, desatendiendo así el principio establecido en el artículo 52 de la Constitución Política, que reserva a la ley el establecimiento de tributos como el que se propone la Resolución en comento, ni tampoco gestionar de la cuentas bancarias los gastos para su funcionamiento.

No hay que olvidar que el artículo 277 constitucional, señala que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo a la Constitución o la Ley, y el artículo 278 ibídem, dispone que todas las entradas y salidas del tesoro público, deben estar incluidos y autorizados en el Presupuesto respectivo. Para su mejor comprensión, transcribimos los artículos:

“**Artículo 277.** No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo a la Constitución o la Ley. Tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo Presupuesto.” (Subrayado nuestro)

“**Artículo 278.** Todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidos y autorizados en el Presupuesto respectivo. No se percibirán entradas por impuestos que la Ley no haya establecido ni se pagarán gastos no previstos en el Presupuesto.” (Subrayado nuestro).

Así las cosas, para poder gestionar los fondos que se recauden en concepto de tasas por los servicios, es necesario indicar si esos servicios se denominan tasas o es un impuesto.

Según la definición del Modelo Uniforme de Código Tributario Para América Latina, editado por el Programa Conjunto de Tributación de la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, tasa es:

“El tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente”.

En este sentido, las tasas no deben tener un destino ajeno al servicio que constituye el presupuesto de la obligación, y se caracteriza por:

- su carácter tributario, ya que esto es un principio básico en materia tributaria, consagrado en el artículo 52 de la Constitución Política que señala que “Nadie está obligado a pagar contribuciones ni impuestos que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciera en la forma prescrita en la ley”;
- destino del producto, que es “uno de los problemas más espinoso de la noción de Tasa ... dentro de los elementos característicos y esenciales se encuentra la circunstancia de que el producto de la recaudación tenga como único destino la necesidad financiera del servicio efectivo”¹;
- es divisible, esto es que el servicio a que da lugar a la tasa se individualiza en la persona que recibe el servicio, de tal suerte que él sabe que el producto que paga en concepto de tasa se destinará al mantenimiento y funcionamiento del servicio público respectivo, como, por ejemplo, cuando se paga la tasa de agua al IDAAN por el servicio público de suministro de agua, el usuario debe saber que la suma que él paga será destinado al mantenimiento y funcionamiento de ese servicio público; y
- el contribuyente recibe una contraprestación, o sea, un beneficio, en forma inmediata.

El asunto medular de su Consulta gira en torno a la legitimidad que pueda o no, el Pleno de la JTIA para abrir cuentas bancarias, fijar las tasas por razón de los servicios que brinda, y de esta cuenta gestionar los fondos para pagos de útiles de oficina, planillas del personal, pagos de canon de arrendamiento de la oficina y de las dietas de los miembros que integran la JTIA. En otras palabras, con esta Resolución la JTIA ha establecido una tasa, pero resulta que su utilización no va dirigida al destino, sino que el dinero recaudado va al Tesoro Público.

Sobre el particular, el artículo 298 del Código Fiscal, señala que los servicios públicos (aquellos que presta directamente el Estado a los particulares), “dan lugar a la percepción por parte de éste, de tasas o derechos, de ordinario inferiores al costo de tales servicios”, pero que recae sobre un servicio público, pero con la particularidad que es indivisible, porque el contribuyente no sabe para que se destina el pago que hace.

Ahora bien, el problema de la reserva legal del tributo, ha sido objeto de estudio de nuestra más Alta Corporación de Justicia. Así, en fallo de 4 de febrero de 2005 el pleno de la Corte Suprema de Justicia, tuvo a bien pronunciarse dentro de la Demanda de Inconstitucionalidad entablada en contra de la Resolución No. CDZ-40/2002 de 13 de diciembre de 2002, “Por lo cual se aprueba la Tarifa Única para el Cobro de las Tasas de Servicios que prestan las Oficinas de Seguridad de las Instituciones de Bomberos de la República”, de este modo:

1. GNAZZO, Edison, “Principios Fundamentales de Finanzas Públicas y Política Fiscal”, Artes Gráficas La Salle, S.R.L, Buenos Aires, Argentina, año 1977, p. 50

“ [...]

En ese sentido, esta Corporación de Justicia comparte el razonamiento del demandante al igual que la opinión externada por el Procurador General de la Nación, en vista de que la Constitución Política de la República señala claramente en el artículo 52, el principio de legalidad tributaria que consagra el derecho de toda persona a no pagar impuestos que no hayan sido establecidos mediante una ley.

Sobre este particular aspecto, se ha pronunciado el Pleno de esta Corporación de Justicia en ocasión anterior, cuando expresó que:

‘El artículo 48 de la Constitución Nacional consagra el derecho de toda persona a no pagar contribución ni impuesto que estuviere legalmente establecido. Ello significa que en materia tributaria existe el principio de reserva legal o estricta legalidad, que hace depender la existencia jurídica de la contribución de una ley formal que le imprima un carácter normativo, vulnerando las normas atacadas de inconstitucionalidad el contenido de esta disposición de modo directo por omisión’ (sentencia de 19 de agosto de 1994. R. J. Agosto 1994, pág. 128).

De igual manera, la Corte se refirió sobre este tema en esa sentencia de 19 de agosto de 1994, cuando señaló que:

‘Así como se ha dicho que no hay delito sin ley, también se ha dicho *Nullum Tributum Sine Lege* - no hay tributo sin previa ley que lo establezca. Las tasas por ser un tributo, están sometidas al principio de que sólo pueden ser creadas por la Ley. Los municipios pueden reglamentar tasas por acuerdo municipales autorizados por la ley Orgánica de los Municipios y también facultados por la Constitución, de acuerdo con el artículo 43, No. 2 de la Carta Magna, que los faculta para cobrar tasas por el uso de sus bienes y servicios. Igualmente ciertas Instituciones Autónomas cobran tasas por los servicios que prestan debidamente autorizadas por sus respectivas leyes orgánicas.

...

El artículo 48 de la Constitución Nacional, relacionados con el artículo 274 de la misma Constitución, establecen de manera clara que no existe obligación de pagar contribución e impuesto que no haya sido establecido por ley. Igualmente el artículo 153, No. 10 de la Constitución le atribuye la competencia de fijar impuestos o contribuciones a la Asamblea Legislativa.’

[...]

Como quiera que la Resolución No.CDZ-40/2002 del 13 de diciembre de 2002, proferida por el Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, "Por la cual se aprueba la tarifa única para el

cobro de las tasas de servicios que prestan las oficinas de seguridad de las Instituciones de Bomberos de la República" es violatoria del artículo 52 y el numeral 10 del artículo 159 del Estatuto Fundamental, procede la Corte a decretar su inconstitucionalidad" (Subraya el Despacho).

Como se puede apreciar, en la sentencia aludida la Corte dictaminó que el artículo 52 de la Constitución Política fue violado al aprobar el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá la Tarifa Única para el Cobro de Tasas de Servicios que presta las Oficinas de Seguridad de las Instituciones de Bomberos de la República, cuando no estaba facultado para hacerlo.

Finalmente, importa destacar que si bien, mediante la Resolución N° 030 de 30 de abril de 2018, la JTIA estableció las tasas de los servicios brindados a los usuarios, esta Resolución está amparada por el principio de legalidad, el cual con fundamento en el artículo 15 del Código Civil, que dispone que "Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes".

Por otra parte, en la página web de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura hay un anuncio dirigido a los usuarios que indica que los pagos por trámites de servicios que ofrece esa Junta deberán realizarse a la cuenta corriente número 1200145934, abierta en el Canal Bank, de manera que es posible que de esa cuenta se tomen los fondos para sufragar algunos gastos de la JTIA.

Por las anteriores consideraciones, la Procuraduría de la Administración mantiene su opinión en el sentido que la JTIA no tiene facultad para para abrir cuentas bancarias, ni siquiera mediante Resolución del Ministerio de Obras Públicas, ya que para ello se requiere la aprobación del Órgano Ejecutivo tal como lo disponen los literales f y g del artículo 12 de la Ley 15 de 1959.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac