



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de marzo de 2020
C-021-20

Licenciado
Andrés Farrugia G.
Gerente General
Caja de Ahorros
E. S. D.

Referencia: Norma jurídica aplicable al reconocimiento de dietas. Interpretación del artículo 295 de la Ley N.º110 de 2019.

Señor Gerente General:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota N.º2020 (123-01) 07, de 13 de enero de 2020, por la cual consulta si las dietas de los miembros de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros, deben ser reconocidas conforme a lo dispuesto por el Decreto Ejecutivo N.º62 de 1 de julio de 2010, el cual reviste carácter especial; o en su defecto, debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 295 de la Ley N.º110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020.

En relación a las interrogantes planteadas, esta Procuraduría es del criterio que en atención al principio de estricta legalidad, en virtud del cual los servidores públicos solo pueden hacer aquello que la ley expresamente les permite, la Caja de Ahorros debería aplicar lo dispuesto en el artículo 295 de la Ley de Presupuesto para la vigencia fiscal 2020, que establece que las dietas de las juntas directivas de las entidades públicas no excederán de quinientos balboas (B/.500.00) por sesión, y se reconocerán por un máximo de dos sesiones por mes.

De allí que, si bien es cierto que el Decreto Ejecutivo N.º62 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.

A continuación le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta conclusión.

De conformidad con el artículo 2 de la Ley N.º52 de 13 de diciembre de 2000, “Que reorganiza la Caja de Ahorros”, ésta es una institución autónoma del Estado, con personería jurídica propia y autonomía administrativa, presupuestaria y financiera; regida principalmente por dicha ley, y por el Decreto Ley 9 de 1998, sobre régimen bancario; sujeta a la supervisión de la Superintendencia de Bancos y a las normas, reglas y requerimientos que, de acuerdo con el régimen bancario, son aplicables al resto de los bancos establecidos en Panamá para el mismo tipo de operaciones de que se trate.

De acuerdo con el numeral 5 del artículo 14 de la citada Ley, la Junta Directiva está facultada para aprobar el presupuesto de funcionamiento e inversiones de la entidad.

Para efectos presupuestarios, 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, incluye a la Caja de Ahorros dentro de la categoría de “intermediarios financieros”, que conforme a dicho instrumento se utiliza 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 y desarrollo**” y la enmarca dentro del subsector “instituciones financieras”, que “Comprende instituciones que aceptan depósitos a plazo de ahorro, a la vista, o que se dedican tanto a contraer pasivos no monetarios como adquirir activos financieros”.

Según lo indica el citado Manual, “*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.*” En concordancia, la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019 que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020, contempla el presupuesto de la Caja de Ahorros en el Título VI, sobre “Presupuestos del Sector Público Financiero”.

En lo concerniente a **los recursos que sustentan el presupuesto de gastos de la Caja de Ahorros**, en particular, sus **gastos de funcionamiento**, según se infiere del artículo 5 de la Ley 52 de 2000, los mismos pueden provenir de aportes efectuados por el Estado, más el incremento por los resultados registrados por el Banco correspondientes a cada ejercicio fiscal. En su parte medular, dicha norma legal señala lo siguiente:

“**Artículo 5.** El patrimonio de la Caja de Ahorros está constituido por los aportes iniciales y posteriores efectuados por el Estado, más el incremento por los resultados registrados por el Banco correspondientes a cada ejercicio fiscal.
(...)”

Por su parte, el numeral 9 del artículo 28 de la Ley 56 de 17 de septiembre de 2013, “Que crea el Sistema Nacional de Tesorería y la Cuenta Única del Tesoro Nacional”, como quedó modificado por el artículo 2 de la Ley 19 de 30 de septiembre de 2014, excluye de la Cuenta Única del Tesoro Nacional a los “Intermediarios Financieros”, categoría que de acuerdo a la definición contenida el numeral 11 del artículo 3, de esa misma excerta legal, para los efectos de dicha ley, comprende a “**Las entidades públicas con personalidad jurídica propia que incurren en pasivos y adquieren activos financieros en el mercado, aceptan depósitos y ejecutan funciones de intermediación financiera o prestan servicios financieros, así como aquellos encargados de la supervisión de las actividades financieras en la República de Panamá**”; amparando así, entre las primeras, a la Caja de Ahorros, que como lo señala el artículo 22 de su Ley Orgánica, ya mencionada, está facultada para “Recibir en depósito dinero en cuentas de ahorro, corrientes, plazo fijo, cifradas y bajo cualquier otra forma de acuerdo a las prácticas y usos bancarios”, entre otras operaciones inherentes al negocio de banca o al ámbito de los servicios financieros.

En concordancia, el artículo 29 de la mencionada Ley N.º56, establece el régimen jurídico aplicable al uso y administración de sus *recursos propios* y el correspondiente a las *transferencias del Tesoro Nacional*, precisando que solamente éstas deberán ser administradas en la Cuenta Única del Tesoro Nacional; y el artículo 46, les atribuye la responsabilidad de ejecutar las actividades de conciliación

de cuentas y presentar los informes correspondientes al Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Tesorería.

Cónsono con la normativa antes señalada, también evidencia el nivel de autonomía de la Caja de Ahorros, en su calidad de *intermediario financiero*, el segundo párrafo del artículo 254 de la Ley N.º110 de 2019, norma general de administración presupuestaria que al regular el principio de unidad de caja señala que éstos “(...) se regirán por el mismo principio de unidad de caja, *de conformidad con la autonomía administrativa y financiera dispuesta en su respectiva ley y la Cuenta Única del Tesoro*” (cursiva del Despacho).

Es claro entonces que la Caja de Ahorros ha sido dotada por mandato legal de una amplia autonomía presupuestaria y financiera, manifiesta en su capacidad para administrar sus activos y pasivos.

Sin embargo y pese estas amplias facultades y nivel de autonomía financiera, no menos cierto es que el presupuesto de rentas y gastos aprobado por su Junta Directiva, en ejercicio de la facultad establecida en el numeral 5 del artículo 14 de la Ley 52 de 2000, debe ser posteriormente incorporado al Presupuesto General del Estado, como en efecto consta que lo ha sido, en los artículos 232 a 234 de la Ley N.º110 de 2019.

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 ella contenidas.

El artículo 295 de la Ley N.º110 de 12 de diciembre de 2019, “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2020”, señala lo siguiente:

“**Artículo 295. Juntas Directivas.** Las dietas de las juntas directivas de las entidades públicas no excederán de quinientos balboas (B/.500.00) por sesión, y se reconocerán por un máximo de dos sesiones por mes. Las dietas no podrán ser modificadas en la presente vigencia fiscal.”

Como se aprecia, la norma legal citada limita el *monto máximo que por sesión* podrán reconocer en concepto de dietas las instituciones descentralizadas, las empresas públicas y **los intermediarios financieros**, restringiendo asimismo la *cantidad de sesiones mensuales* que las mismas podrán sostener a dos por mes, en el supuesto específico de que se hubiese fijado la dieta en el monto máximo que establece dicha norma, de quinientos balboas (B/.500.00).

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 se 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) por mes.**

En el caso específico de la Caja de Ahorros, el segundo párrafo del artículo 9 de la Ley 52 de 2000, como quedó modificado por el artículo 3 de la Ley 78 de 20 de marzo de 2019, señala, en cuanto a las dietas que les corresponde percibir a sus directores, que dicho estipendio **será fijado por el Órgano Ejecutivo.**

De lo anterior se infiere también que, aun cuando su régimen orgánico le confiera a la Caja de Ahorros plena libertad y autonomía para administrar sus fondos, dicha autonomía no abarca lo concerniente a la fijación del monto de sus dietas, toda vez que el legislador no invistió legalmente a la Junta Directiva de competencia para poder fijar dicho estipendio; evidenciándose así, que la autonomía de la cual goza dicha entidad financiera del Estado, es relativa.

De lo hasta aquí anotado, este Despacho concluye lo siguiente:

1. Al margen de los argumentos que desaconsejan restringir el número o frecuencia de las sesiones de las juntas directivas, máxime en el ámbito del sector financiero, el artículo 295 de la Ley No.110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2020, limita la autonomía de los entes autónomos inmersos en su ámbito de aplicación o, en su caso, de la autoridad administrativa que detenta la potestad de reglamentar la materia, para definir en atención a las prioridades y circunstancias particulares de cada entidad, la frecuencia con que dichos entes deliberativos deberán reunirse para dar cumplimiento a sus funciones legales, al disponer que las dietas de las juntas directivas de las entidades públicas no excederán de quinientos balboas (B/.500.00) por sesión y se reconocerán por un máximo de dos sesiones por mes, lo que implícitamente impone un límite máximo de mil balboas (B/.1,000.00) por mes.
2. Al no estar los “intermediarios financieros”¹ exceptuados de la aplicación de la Ley de Presupuesto General del Estado para la vigencia 2020; sino que, por el contrario, están expresamente incluidos por el artículo 249 dentro de su ámbito de aplicación, podría entenderse que todas las entidades pertenecientes a los subsectores en los que se desagrega dicha categoría, entre ellos los bancos oficiales, como es el caso de la Caja de Ahorros, estarían sujetos a los límites que en cuanto al monto de las dietas establece el artículo 295 de la misma Ley.
3. De allí que, si bien es cierto que el Decreto Ejecutivo N.º62 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.**

¹ Categoría que de acuerdo con la Ley 56 de 2013, “Que crea el Sistema Nacional de Tesorería y la Cuenta Única del Tesoro Nacional” y el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, versión 2018, incluye a los bancos estatales que integran el sector público financiero.

A modo de reflexión final, debemos indicar que en la actualidad, la República de Panamá carece de una ley marco que regule de manera integral la conformación y funcionamiento de las juntas directivas y patronatos de entidades públicas descentralizadas. La regulación de estas materias ha quedado al arbitrio de sus respectivas leyes orgánicas; lo que ha producido que, con el transcurso del tiempo, a medida que la administración pública panameña ha ido creciendo y especializándose, se haya producido un descontrol en cuanto a estos aspectos, dada la ausencia de un criterio unificado y el desarrollo asimétrico de las regulaciones especiales, no solo en lo concerniente al pago de dietas, sino también en cuanto a la designación de los miembros de estos cuerpos colegiados y las formalidades requeridas para tales efectos, entre otros temas. Asimismo, la carencia de una ley general que regule la Administración Pública y el ejercicio de la Función Pública, contribuye a que se mantenga esta situación.

De allí que, a juicio de este Despacho, resulte imperioso regular estos aspectos a través de una ley marco que optimice los recursos de la Administración Pública, a efectos que esta pueda cumplir con la finalidades para las cuales fue establecido el Estado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/dc

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**