

Panamá, 29 de agosto de 2011.
C-55-11.

Su Excelencia
Dulcidio De La Guardia
Viceministro de Finanzas
Ministerio de Economía y Finanzas
E. S. D.

Señor Viceministro:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota 900-01-536-DT, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría si dentro del marco del proceso de modernización del Estado, la Dirección de Tesorería del Ministerio de Economía y Finanzas puede proceder a implementar la Cuenta Única del Tesoro.

Para una mejor comprensión del asunto sometido al examen de esta Procuraduría, resulta conveniente indicar que uno de los componentes del Sistema de Tesorería es precisamente la Cuenta Única del Tesoro, razón por la cual resulta conveniente establecer como cuestión previa en qué consisten uno y otro concepto, para luego determinar si la legislación fiscal vigente prevé la posibilidad que esa cuenta pueda ser objeto de implementación por parte de la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Economía y Finanzas.

En ese sentido, debemos tener en cuenta que según el manual elaborado por el Departamento de Capacitación de la Dirección Nacional del Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA) del Ministerio de Economía y Finanzas, el Sistema de Tesorería “comprende un conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que intervienen en el proceso de percepción, recaudación y depósito de los recursos públicos, **así como su canalización hacia el pago de las obligaciones del Estado**” (pág. 8). (lo destacado es nuestro)

Por su parte, el documento denominado “*Guías para la Administración Eficiente de Caja Pública en América Latina*” elaborado por la División de Modernización del Estado, del Departamento Técnico de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, nos dice que la Cuenta Única del Tesoro es “un componente básico del Sistema de Tesorería, cuya característica principal es centralizar en una cuenta bancaria los ingresos provenientes de la recaudación fiscal y los gastos que ejecutan las entidades del sector público” (pág. 4).

De lo expresado en los párrafos que preceden, se desprende que la Cuenta Única del Tesoro es un componente del Sistema de Tesorería Pública, que haya su fundamento en el *principio de unidad de caja*, el cual reconoce la legislación fiscal panameña, que consiste en que los ingresos y los gastos de todas las instituciones públicas deben centralizarse en una dependencia única, el Tesoro, a la que corresponde la gestión de todos los caudales públicos.

El artículo 6 de la ley 34 de 5 de junio de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal, reformada por la ley 32 de 26 de junio de 2009, hace referencia explícita a dicho principio al señalar lo siguiente:

“Artículo 6. Unidad de Caja. Los ingresos del Gobierno Central deberán consignarse en el Presupuesto General del Estado y se depositarán en la Cuenta del Tesoro Nacional en el Banco Nacional de Panamá, contra la cual se expedirá toda orden de pago para cubrir los compromisos causados por las autorizaciones de gastos originados en sus distintas dependencias.

Las Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas e intermediarios Financieros se regirán por el mismo principio de unidad de caja, de conformidad con la autonomía administrativa y financiera.

...”

De la misma manera, el artículo 212 de la ley 75 de 2 de noviembre de 2010, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal del 2011, reconoce el principio en la misma forma que lo hace el artículo 6, arriba transcrito, al señalar que todos los ingresos del Gobierno Central deberán consignarse en el presupuesto para ser depositados a favor del Tesoro Nacional en la cuenta que se mantiene en el Banco Nacional de Panamá, contra la cual se expedirá toda orden de pago para cubrir los compromisos causados por las autorizaciones de gastos, originados por su distintas dependencias, y que igualmente las instituciones descentralizadas, las empresas públicas y los intermediarios financieros se regirán por el mismo principio de unidad de caja, de conformidad con la autonomía administrativa y financiera dispuesta en sus respectivas leyes.

Por otra parte, el artículo 1117 del Código Fiscal, si bien no hace alusión expresa al término de caja única, señala que todos los ingresos del Presupuesto constituirán un fondo común del cual se pagarán los gastos en general.

En este contexto, queda claro que nuestro ordenamiento jurídico reconoce el principio de unidad de caja, que precisamente sirve de fundamento para implementar la Cuenta Única del Tesoro (CUT) como un componente del Sistema de Tesorería Nacional.

Las experiencias de los países que han adoptado la Cuenta Única del Tesoro, entre ellos Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Perú, para mencionar algunos, nos indican que sus

sistemas de tesorería son administrados por las Tesorerías Públicas, que son direcciones o unidades administrativas dependientes de los Ministerios de Hacienda o su equivalente.

En nuestro país, el decreto ley 6 de 2 de julio de 1997 crea la Dirección General de Tesorería y, en su artículo 2, señala que “será la entidad coordinadora y ejecutora del sistema de pago de las obligaciones del Gobierno Central, sin perjuicio de las funciones del control fiscal que le corresponde a la Contraloría General de la República” (Subraya el Despacho).

Por otra parte, el artículo 3 del mencionado decreto ley le atribuye a la referida dirección las funciones de elaborar periódicamente la programación de caja; ordenar y ejecutar los pagos que mensualmente puedan realizar las entidades del Gobierno Central, de acuerdo a esa programación; y recibir periódicamente del Banco Nacional de Panamá el movimiento y saldo de la cuenta del Fondo General del Tesoro Nacional, a fin de conciliar y mantener información completa y oportuna de todas sus entradas.

Un componente fundamental de la Cuenta Única del Tesoro es la capacidad para disponer de los excedentes temporales de caja. En ese sentido, el mismo decreto ley 6 de 1997 también creó la Comisión Nacional de Tesorería como un cuerpo consultivo de la Dirección General de Tesorería, conformada hoy día por el ministro de Economía y Finanzas, el contralor general de la República y el gerente general del Banco Nacional de Panamá o quienes éstos designen (ver artículo 10).

A esta comisión le corresponde, entre otras funciones, la de instruir al Banco Nacional de Panamá sobre el manejo y la inversión oportuna de los fondos que constituyen excedentes temporales a corto plazo en el flujo de caja del Tesoro Nacional, para optimizar su rendimiento dentro de los parámetros de seguridad (ver numeral 7 del artículo 10).

De acuerdo con su régimen jurídico, la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Economía y Finanzas es la administradora de los ingresos del Gobierno Central y de las entidades descentralizadas, al mismo tiempo que tiene la responsabilidad de emitir las órdenes de pago para cubrir los compromisos contraídos por el Gobierno Central, funciones típicas del Sistema de Tesorería. Además, de acuerdo a la aprobación previa que reciba de la Comisión Nacional de Tesorería, le correspondería instruir al Banco Nacional de Panamá sobre el manejo y la inversión oportuna de los fondos que constituyen excedentes temporales, a corto plazo, que se traducen en el flujo de caja del Tesoro Nacional, para optimizar su rendimiento dentro de los parámetros de seguridad, tal como lo prevé el numeral 7 del artículo 12 del decreto ley 6 de 1997, sin perjuicio de las funciones que le corresponden a la Contraloría General de la República de fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos públicos y autorizar la apertura de cuentas oficiales, tal como lo establecen los artículos 1 y 15 de la ley 32 de 8 de noviembre de 1984, orgánica de esa Institución.

Por último, estimo oportuno expresar que de ponerse en funcionamiento la Cuenta Única del Tesoro, la Dirección General de Tesorería sólo emitirá órdenes de pago para cubrir los

compromisos de las entidades del Gobierno Central según queda definido en la ley, ya que las entidades descentralizadas, las empresas públicas no financieras y las intermediarias financieras emitirán de manera directa al Banco Nacional de Panamá sus propias órdenes de pago, por razón de su autonomía administrativa y presupuestaria.

Con fundamento en las normas y consideraciones anteriormente citadas y conforme al principio de legalidad, según el cual en Derecho Público sólo se puede hacer lo que expresamente dispone la ley, esta Procuraduría es de opinión que nuestro ordenamiento fiscal vigente permite que la Dirección General de Tesorería pueda poner en funcionamiento la Caja Única del Tesoro, pero para lograr ese cometido se requiere que el Ministerio de Economía y Finanzas apruebe los principios y las normas relativas al manejo de los recursos financieros del Sector Público, tal como lo prevé el numeral 14 del acápite C del artículo 2 de la ley 97 de 21 de diciembre de 1998, que crea el referido ministerio, las cuales deben incluir la coordinación respectiva con la Contraloría General de la República, el Banco Nacional de Panamá, el propio Ministerio de Economía y Finanzas y su Dirección General de Tesorería, habida cuenta que todas estas entidades tendrán que ver con la fiscalización, la recepción y el manejo financiero del Tesoro Público, según sus respectivas funciones.

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

Atentamente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/au.