



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de enero de 2017
C-006-17

Licenciado
Fernando Castellero Espino
Asesor Legal
Patronato del Instituto Nacional de
Medicina Física y Rehabilitación
E. S. D.

Señor Asesor:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la administración pública, damos respuesta al memorial recibido en este Despacho el 27 de diciembre de 2016, mediante el cual nos solicita emitamos opinión con respecto a si el Patronato del Instituto Nacional de Medicina Física y Rehabilitación, debe o no incorporarse a la Cuenta única del Tesoro Nacional, creada mediante Ley No. 56 de 17 de septiembre de 2013.

En respuesta a la interrogante planteada, esta Procuraduría de la Administración considera que el Patronato del Instituto Nacional de Medicina Física y Rehabilitación no se encuentra **excluido del principio de unidad de caja**, lo que implica que está sujeto a la Cuenta Única del Tesoro.

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 definir el término patronato, a fin de tener un enfoque más directo sobre el alcance de la consulta realizada. En este sentido, el diccionario de la Real Academia Española define el término de la siguiente manera:

“Patronato: Consejo formado por varias personas que ejercen funciones rectoras, asesoras o de vigilancia en una institución.”

Sobre el tema, este despacho ha manifestado en consultas anteriores “que en nuestro derecho positivo los patronatos son organismos autónomos, de carácter benéfico en su mayoría, al cual se le asignan fondos públicos y de fuentes privadas, para fines específicos de sus funciones”¹. Adicionalmente, podemos agregar que los Patronatos son fundaciones de interés público reconocidos por la legislación nacional en el artículo 64 del Código Civil.

Estos organismos deben ser creados formalmente a través de una Ley, en la que se determine de manera específica, sus fines y objetivos; las funciones; su competencia; las bases generales de su organización; sus órganos colegiados y designación de las personas que lo

¹ Consulta C-242 de 13 de diciembre de 2013

integrarán. El objetivo primordial de los patronatos es el de mejorar y promover algunos servicios que el Estado está obligado a prestar a la sociedad.

Como se puede apreciar, un patronato es una asociación con un fin de carácter público o social, con la finalidad de hacer más eficaz la acción de derecho público, para la satisfacción de ciertas necesidades públicas, transfiriéndose poderes de decisión.

Por su parte, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ha reconocido a los patronatos como instituciones que forman parte de la administración pública, tal es el caso de la Sentencia de 5 de junio de 2008, en la que señaló:

“La Ley N°6 de 22 de enero de 2002 "Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de habeas data y dicta otras disposiciones", concretamente en el numeral 8 del artículo 1, define como institución, entre otras agencias y dependencias, a los Patronatos. De ahí, se colige que el Patronato del Hospital Santo Tomás, figura entre las instituciones que tienen el deber legal de suministrar la información de acceso público, que mantengan en su poder o bajo su dominio o custodia.”

En cuanto al Patronato del Instituto Nacional de Medicina Física y Rehabilitación, el mismo fue creado, a través de la Ley 69 de 2003, como una entidad de interés público y social, sin fines de lucro, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen administrativo, económico, financiero y funcional, que se regirá por dicha ley.

Tal como se puede observar, es una institución que tiene como características esenciales la personalidad jurídica, autonomía en su régimen administrativo y patrimonio propio, 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 el Patronato del Instituto Nacional de Medicina Física y Rehabilitación 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 25 de la propia Ley No. 69 de 2003, 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. *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 he 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 esta línea, 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 excluidas taxativamente.

En consecuencia, el Patronato del Instituto Nacional de Medicina Física y Rehabilitación, no se encuentra enlistado entre las Instituciones excluidas de la Cuenta Única del Tesoro Nacional. De igual forma, la Ley mediante la cual es creado dicho Patronato tampoco lo excluye taxativamente 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 al Patronato, 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, no obstante, debe regirse conforme a la Cuenta única del Tesoro, toda vez que no se encuentra excluido de su participación.

En virtud de lo anterior, podemos concluir que el Patronato del Instituto Nacional de Medicina Física y Rehabilitación no se encuentra excluido del principio de unidad de caja, lo que implica que está sujeto a la Cuenta Única del Tesoro.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au



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