



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de agosto de 2024
C-SAM-37-24

Honorable Diputado
Jorge Luis Herrera
Presidente de la Comisión de Asuntos Municipales
E. S. D.

Ref.: Anteproyecto de Ley No. 38 “Que transfiere a los municipios el 10 % de los ingresos productos de los dividendos o utilidades de las concesiones para la generación hidroeléctrica y geo termoeléctrica”.

Honorable Diputado:

Me dirijo a usted en ocasión de su escrito **2024_065_AN_CAM. de 24 de julio de 2024** por medio del cual solicita a este Despacho, emitir concepto respecto al Anteproyecto de Ley No.38 “*Que transfiere a los municipios el 10 % de los ingresos productos de los dividendos o utilidades de las concesiones para la generación hidroeléctrica y geo termoeléctrica*”.

Con referencia a lo anterior, cabe señalar que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, señala que las actuaciones de esta Institución se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias que tengan otros organismos oficiales. No obstante, debemos manifestarle que esta Procuraduría, basada en la facultad consultiva y asesora de los servidores públicos, debidamente establecida en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República de Panamá y el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, desarrollará algunas consideraciones sobre el Anteproyecto de ley No. 38, desde una perspectiva general y amplia en cuanto a los objetivos y alcance de lo que se pretende legislar.

Consideraciones Previas.

Una breve reflexión sobre el tema del Anteproyecto de Ley nos permite citar la obra intitulada Tratado de Derecho Parlamentario¹, del reconocido jurista panameño Harley J. Mitchell D. Este autor sostiene, entre otras cosas, que los antecedentes, como un medio de referencia “...son una de las fases del proceso legislativo y señala que éstos corresponden a aquel período en donde cuentan los criterios técnicos, sean de los asesores del propio congreso, del ejecutivo, o de asesores de carácter privado...”.

¹ Tomo II, Teoría General del Proceso de Formación de la Ley, págs. 161 y ss.

Además, manifiesta que, constituyen una oportunidad para indagar sobre los fundamentos, motivos, consecuencia y beneficios de la iniciativa, permitiendo al legislador valorar con suficientes elementos de juicio las siguientes cuestiones: a) La necesidad de la nueva norma; b) La competencia para aprobarla y su constitucionalidad; y c) Su practicabilidad o viabilidad.

Por esa razón, es importante destacar que las normas como fuente de Derecho no son estáticas, sino dinámicas y evolucionan con el tiempo. En este contexto, se recomienda considerar la participación del Ministerio de Economía y Finanzas, la Contraloría General de la República y la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos antes de la expedición, actualización y modificación de normas para la transferencia de ingresos, especialmente aquellas relacionadas con el manejo de fondos y la gestión financiera. La Autoridad Nacional de los Servicios Públicos es el agente receptor de la tasa de control, vigilancia y fiscalización proveniente de las concesiones para la generación hidroeléctrica y geo termoeléctrica.

Para sintetizar, el análisis presentado pone de manifiesto la necesidad de realizar una evaluación técnica y legal exhaustiva durante la elaboración de leyes. Además, resalta la importancia de la participación activa de instituciones relevantes para garantizar una implementación y supervisión adecuadas de las normas, en particular en lo que respecta a la gestión financiera y los recursos públicos. Este enfoque no solo asegura la adecuación y efectividad de las leyes, sino que también facilita un proceso legislativo más transparente y fundamentado.

Respecto al Anteproyecto de Ley No.38 "Que transfiere a los municipios el 10 % de los ingresos productos de los dividendos o utilidades de las concesiones para la generación hidroeléctrica y geo termoeléctrica".

Este despacho ha observado que el presente Anteproyecto de Ley tiene como finalidad la creación de una norma que permita transferir a los municipios el 10 % de los ingresos producto de los dividendos o utilidades de las concesiones para la generación hidroeléctrica y geo termoeléctrica.

En este sentido, el proponente en su exposición de motivos, manifiesta entre otros aspectos, que se debe considerar que a los municipios en donde se ubican estas hidroeléctricas se les debería retribuir con un porcentaje de los ingresos producto del cobro de la tasa de control, vigilancia y fiscalización a las concesiones para la generación hidroeléctrica y geo termoeléctrica y se obtendrían potenciales beneficios para esos municipios tales como incentivar el uso de fuentes de energía renovables, generar ingresos para financiar proyectos ambientales, turismo y afines, por ultimo internalizar los costos ambientales.

En virtud de lo anterior, propone los siguientes artículos:

"Artículo 1. Se asignará anualmente a los municipios el 10 % del producto de los dividendos o utilidades provenientes de las concesiones para la

generación hidroeléctrica y geo termoeléctrica correspondiente al año inmediatamente anterior.

Artículo 2. El ente regulador de los Servicios Públicos, agente receptor de la tasa de control, vigilancia y fiscalización proveniente de las concesiones para la generación hidroeléctrica y geo termoeléctrica está obligado a reportar los montos recaudados y a realizar los cálculos para el desglose del monto total que le corresponderá a los municipios y sus juntas comunales.

Artículo 3. Este ingreso debe beneficiar a los municipios y sus respectivas juntas comunales donde se encuentren ubicadas las hidroeléctricas.

Artículo 4. El monto a transferir se calculará de acuerdo a la producción energética, según lo informado por el ente regulador de los Servicios Públicos responsable de la recepción de estos fondos.

Artículo 5. Esta asignación se desembolsará de manera trimestral a cada municipio, según la reglamentación que se creará para el manejo de éstos fondos, incluyendo los controles previos y posteriores.

Artículo 6. A partir de la vigencia de la presente ley, el Ente Regulador de los Servicios Públicos realizará las adecuaciones administrativas y financieras para que los desembolsos inicien y se realicen de acuerdo a los cálculos realizados anualmente.

Artículo 7. Dentro de los noventa días calendario siguiente a la entrada en vigencia de esta Ley se adoptarán los manuales y reglamentos para el manejo de fondos y de gestión interna. “

Luego de un análisis detallado tanto de la exposición de motivos como del cuerpo normativo del Anteproyecto de Ley No.38, consideramos importante resaltar algunos aspectos que podrían fortalecer la propuesta. Sería beneficioso que el anteproyecto de la referencia explique de manera clara la situación actual que motiva la creación de la nueva ley, identificando los problemas, deficiencias o vacíos legales que se pretenden solucionar. Además, sería útil detallar los objetivos específicos y generales que se buscan alcanzar con la promulgación de la ley, proporcionando una visión clara y planificada de las metas a corto, mediano y largo plazo. También es fundamental incluir una sólida fundamentación jurídica, mencionando las normas constitucionales y legales relacionadas con la iniciativa. Estos elementos contribuirán a una mejor comprensión y justificación de la propuesta legislativa.

Dicho lo anterior, podemos observar que el artículo primero del Anteproyecto de Ley en mención aborda la asignación anual a los municipios del 10 % de los dividendos o utilidades provenientes de las concesiones para la generación hidroeléctrica y geo termoeléctrica correspondientes al año inmediatamente anterior. No obstante, el artículo tercero establece que “este ingreso debe beneficiar a los municipios y sus respectivas juntas comunales donde se encuentren ubicadas las hidroeléctricas”. Esta redacción

podría generar confusiones e imprecisiones en la interpretación legislativa, tales como vaguedad, ambigüedad, redundancia, repetición, infraespecificación, inconsistencia y otras anomalías. Mientras que el primero indica que se asignará a los municipios, el tercero condiciona que beneficie a los municipios y sus respectivas juntas comunales donde se encuentren ubicadas las hidroeléctricas. Además, uno de los artículos incluye tanto hidroeléctricas como geo termoeléctricas, mientras que el otro omite una de ellas.

En otro orden de ideas, debemos resaltar que parte de la materia objeto del Anteproyecto de Ley en estudio se encuentra regulada en una normativa vigente, por lo que advertimos que se debe tomar en consideración la intervención del agente receptor de la tasa de control, vigilancia y fiscalización proveniente de las concesiones para la generación hidroeléctrica y geo termoeléctrica es decir la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos que conforme a lo que indica el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 143 de 29 de septiembre de 2006, "Por el cual se adopta el Texto Único de la Ley 26 de 29 de enero de 1996, adicionada y modificada por el Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006", fue reestructurada como organismo autónomo del Estado, con personería jurídica y patrimonio propio, con derecho a administrarlo y con fondos separados e independencia del Gobierno Central.

Consideramos necesario señalar el contenido del artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 143 de 29 de septiembre de 2006, "Por el cual se adopta el Texto Único de la Ley 26 de 29 de enero de 1996, adicionada y modificada por el Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006", que establecen:

"Artículo 6. Tasa de Control, Vigilancia y Fiscalización. Créase la tasa de control, vigilancia y fiscalización de los servicios públicos, a favor de la Autoridad. El monto de la tasa aplicable a cada servicio será fijado anualmente por la Autoridad, el cual guardará absoluta relación con el costo de cumplir sus funciones racional y eficientemente y estará fundamentado en un presupuesto de gastos. La referida tasa no excederá del uno por ciento (1%) de los ingresos brutos de los sectores en el año inmediatamente anterior, será pagada por las empresas prestadoras de servicios públicos y no podrá ser transferida a los usuarios a través de la tarifa. La obligación de pagar dicha tasa se establecerá en el contrato de prestación de servicios.

La Autoridad se asegurará de que la tasa correspondiente a cada uno de los servicios, no se utilice para sufragar gastos claramente identificados como relacionados con otro servicio y rendirá un informe de gestión anual sobre su utilización.

Las sumas en concepto de tasa de control, vigilancia y fiscalización, que estén en mora y sean líquidas y exigibles, previa certificación contable, prestarán mérito ejecutivo para su respectivo cobro.

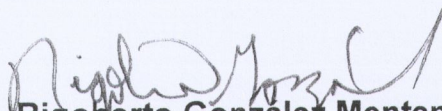
Visto lo señalado en los párrafos anteriores, es oportuno precisar que, aunque un anteproyecto de ley corresponda a una propuesta preliminar en una fase temprana de

desarrollo y discusión antes de convertirse en ley formal, debe examinar las disposiciones que regulan la competencia, funciones y objetivos a fin de evitar una posible colisión con la norma mencionada anteriormente. Por lo tanto, consideramos importante que los encargados de su redacción revisen y analicen cuidadosamente el contenido de los artículos para ajustarlos al marco legal vigente, con el fin de evitar contradicciones y conflictos que podrían complicar su implementación o generar inseguridad jurídica.

Conclusión.

Por último, esta Procuraduría considera que la Comisión de Asuntos Municipales deberá tomar en cuenta las normas que regulan dicha materia y las competencias que tienen las entidades sectoriales, a fin de que no se infrinja el orden constitucional ni se trastoquen las funciones de cada institución vinculada con el objeto del Anteproyecto de Ley.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jgv
CON-SAM-36-24