

Panamá, 3 de septiembre de 2015
C-86-15

Licenciado
Federico A. Humbert
Contralor General de la República
E. S. D.

Señor Contralor:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a su Nota No. 2128-15-LEG, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si es viable que la Contraloría General de la República refrende los contratos de pólizas de salud y de vida, suscritos por entidades estatales cuyas leyes orgánicas no contemplan este beneficio.

Damos respuesta a su interrogante, señalando que esta Procuraduría es de la opinión, que la Contraloría General de la República, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 280 (numeral 2) de la Constitución Política y los artículos 11 (numeral 2), 45, 48 y 74 de la Ley 32 de 1984, orgánica de dicho ente fiscalizador del gasto público de los actos de manejo de fondos públicos, solo debe refrendar los contratos de pólizas de salud y de vida, suscritos por entidades públicas, que cuenten con un sustento legal que contemple dicho beneficio, a favor de los servidores públicos.

A continuación nos permitimos abordar los fundamentos y consideraciones que nos han permitido arribar a esta conclusión:

De conformidad con el artículo 302 de la Constitución Política de la República, los derechos de los servidores públicos, serán determinados por la Ley. No obstante, en el caso específico al cual se refiere su consulta, existen entidades del sector público que están contratando pólizas de salud y vida, cuyos beneficiarios son los servidores públicos que laboran en las mismas, sin que la contratación de estas pólizas tenga sustento legal alguno que las justifique, y pese a que la norma constitucional citada es clara, en el sentido que cualquier beneficio o derecho a favor del servidor público debe estar reconocido por la Ley.

En concordancia con lo indicado, debo anotar que en atención al principio de estricta legalidad, contemplado en el artículo 18 de nuestra Carta Magna, desarrollado por el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que les permite la Ley. En

virtud de este principio, corresponde a los servidores públicos apegar sus actuaciones al marco de lo establecido en la Constitución y la Ley y, en ese sentido, otorgar beneficios a favor de los servidores públicos cuando tales beneficios o derechos no hubiesen sido reconocidos por la Ley, es actuar en desapego a la Constitución y a la Ley.

Por otra parte, la Constitución y la Ley atribuyen a la Contraloría General de la República, la función de fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos; en ese orden de ideas, es una facultad de la Contraloría refrendar o improbar los desembolsos de fondos públicos y los actos que afecten patrimonios públicos; e igualmente, refrendar los contratos que celebren las entidades públicas y que impliquen erogación de fondos o afectación de bienes estatales; como lo serían, en el caso que nos ocupa, los contratos de pólizas de salud y vida. (Ver numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política; numeral 2 del artículo 11; artículos 45 y 48 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984)

Es importante anotar, que dichas atribuciones de la Contraloría General de la República, son independientes de aquellas funciones, que como miembro de la **Comisión de Seguros del Estado** le corresponden. De conformidad con lo establecido en los artículos segundo y tercero del Decreto Ejecutivo N° 32 de 1 de mayo de 1996, “Por el cual se crea una Comisión Permanente para el manejo de los seguros del Estado”, la referida Comisión tiene entre otras, la función de velar para que dichas contrataciones se den en estricto cumplimiento de las disposiciones legales vigentes que rigen la materia y, en ese sentido, ha de procurar que los contratos de pólizas de seguros se celebren cuando así lo autorice la Ley.

En igual sentido, conforme lo establece el artículo 277 de la Constitución Política, no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución y la Ley; lo que implica que los gastos concernientes a las primas que debe pagar el Estado por la Contratación de estos seguros colectivos de vida y salud, deben estar respaldados por una disposición constitucional o legal, que reconozca este derecho al servidor público.

Aunado a lo anterior, las entidades públicas, para poder contratar dichas pólizas, deben contemplar dicho gasto en su presupuesto y contar con la partida correspondiente, tal como lo establece el artículo quinto del Decreto Ejecutivo N° 33 de 1 de mayo de 1996, “Por el cual se reglamenta la contratación de las pólizas de seguros en el sector público”.

Sobre este punto, el artículo 74 de la Ley 32 de 1984, establece que toda orden de pago que se emita contra el Tesoro Nacional o contra cualquier otro tesoro público, debe ser sometido al refrendo de la Contraloría General, en ese sentido, para que se autorice el pago, la Contraloría deberá verificar entre otros aspectos, que dicha orden de pago, ha sido emitida de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia y que esté debidamente imputada al presupuesto.

En virtud de las consideraciones legales expuestas, esta Procuraduría es de la opinión que la Contraloría General de la República, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 280 (numeral

2) de la Constitución Política y los artículos 11 (numeral 2), 45, 48 y 74 de la Ley 32 de 1984, solo debe refrendar los contratos de pólizas de salud y de vida, suscritos por entidades públicas, que cuenten con un sustento legal que contemple dicho beneficio, a favor de los servidores públicos.

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

Atentamente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au