

Panamá, 15 de diciembre de 1995

Licenciado
ARISTIDES ROMERO
Contralor General de la República
E. S. D.

Señor Contralor:

Por medio de la presente, me permito ampliar nuestra opinión vertida en la consulta jurídica identificada con el N°250 de 23 de noviembre del presente año, referente a la independencia funcional que poseen las denominadas instituciones públicas independientes, entre ellas, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.

En efecto, el artículo 275 de la Constitución Política establece que la Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente, responsable de la vigilancia fiscal de la Administración Pública.

De igual forma el artículo 1 de la Ley 32 de 1984, reafirma que la Contraloría General de la República es un Organismo Estatal independiente, de carácter técnico, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos.

En tanto que el artículo 2, de la referida Ley 32, establece que las acciones de la Contraloría se ejercen sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, de los Municipios; Juntas Comunales, empresas estatales, entidades autónomas y semiautónomas, en el país o en el extranjero, y también sobre aquellas personas u organismos en las que tenga participación económica el Estado o las entidades públicas.

De las normas anteriormente expuestas, se desprende en forma clara, el carácter independiente de esta Institución fiscalizadora, no sometida a otra entidad pública.

Ahora bien, la independencia y autonomía que la propia Constitución ha querido otorgarle a la Contraloría, son atributos esenciales de control fiscal, sin los cuales su ejercicio sería vulnerable y poco eficaz.

Cabe señalar, que de la Contraloría General de la República constituye uno de los pilares en que se fundamenta y descansa la fiscalización externa de la gestión fiscal de la Administración Pública, y la misma no puede darse si la Contraloría no cuenta con la suficiente autonomía para el ejercicio de sus funciones.

Lo anterior fue reconocido en la "Declaración de Principios Básicos del Control Financiero" del IX Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, cuando se dijo:

"Una Entidad Fiscalizadora Superior solo puede cumplir eficazmente sus funciones si es independiente de la institución controlada y se halla protegida contra influencias exteriores. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, la entidad fiscalizadora superior debe gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones. La entidad fiscalizadora superior y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por Leyes. Especialmente debe gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control." (DIEGO YOUNES MORENO, "Régimen del Control Fiscal", Edit. Temis, Colombia. 1989, pág. 85).

Por lo antes expuesto, se infiere que la autonomía de la Contraloría General de la República, no solo debe hacer relación con el marco constitucional en que se desenvuelve la entidad fiscalizadora, sino que se hace necesario actuar con cierta autonomía administrativa para poder resolver los asuntos inherentes a su propia organización, con el objeto de garantizar una acción eficaz e independiente.

Otra Institución que debe contar con la suficiente independencia funcional, es el Ministerio Público, organismo mediante el cual se ejercita la representación y defensa del Estado y la Sociedad.

Entre las funciones que la Constitución Política en su artículo 17, asigna al Ministerio Público está la de "vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos". Ello acarrea pues, un importante control sobre la Administración Pública, para la cual

se requiere eficacia e independencia administrativa.

Por las consideraciones antes expuestas, este Despacho reitera la posición vertida en la consulta antes señalada, en el sentido que debido a las particularidades que revisten la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, las mismas deben gozar de la misma independencia funcional que las Normas de Administración Presupuestaria, otorgan a la Asamblea Legislativa y al Órgano Judicial; específicamente en lo que atañe a la excepción de solicitar autorización al Órgano Ejecutivo de viáticos al exterior.

Por último, es importante destacar que no deben utilizarse las Normas de Administración Presupuestaria, para limitar la autonomía e independencia de estos entes estatales.

De esta forma, creemos se complementa la opinión vertida por este Despacho, en cuanto a la independencia funcional de la Contraloría General de la República. Reciba por tanto, las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

19/AMDRF/mos.