

Panamá, 29 de diciembre de 1999.

Licenciado
IRVING SANTOS H.
Director Nacional de Gobiernos Locales
Ministerio de Gobierno y Justicia
E. S. D.

Licenciado Santos:

Este Despacho recibió el día 19 de noviembre de 1999 la Nota N°532-DNGL/99 de fecha 16 de noviembre del año en curso, mediante la cual consulta lo siguiente:

¿Es potestad de la Contraloría General de la República, suprimir gastos que mantenga (sic) los Municipios contemplados en el Presupuesto o Gastos aprobados mediante Acuerdos Municipales hechos por el Consejo Municipal.¿

Antes de entrar en materia consideramos oportuno observar que, de conformidad con los artículos 346 y 348 del Código Judicial, las consultas que se hagan a esta Corporación deben elevarlas los funcionarios públicos encargados de interpretar y aplicar las normas sometidas a su decisión, ya que de lo contrario, la Procuraduría de la Administración puede estar sometida a la inversión de su tiempo en la absolución de consultas a funcionarios distintos de los que tienen que ver con la interpretación y ejecución de las normas que los obligan a tomar decisiones sobre casos concretos.

En el presente caso, serán los Alcaldes como representantes legales de los Municipios quienes deben tomar la decisión sobre la ejecución de lo solicitado por la Contraloría General de la República.

No obstante ello, por estimar que su cargo tiene relación directa con las actividades de las autoridades municipales, hemos considerado conveniente externarle nuestra opinión sobre el punto por Usted consultado.

Veamos:

En nuestro sistema jurídico, por mandato constitucional y legal, la Contraloría General de la República ejerce funciones fiscalizadoras sobre el manejo de los fondos públicos.

La naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República se desprende claramente de los artículos 276 de la Constitución Política y de los artículos 1 y 2 de la Ley N°32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, los cuales seguidamente transcribimos:

¿Artículo 276: Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que le señala la Ley, las siguientes:

1¿

2. Fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección y según lo establecido en la Ley.

La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que sólo ejercerá este último.

3. Examinar, intervenir, y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos;

4.;

5. Recabar de los funcionarios públicos correspondientes informes sobre la gestión fiscal de las dependencias públicas, nacionales, provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales.

6.;

7.;

8.;

9. Informar a la Asamblea Legislativa y al Organo Ejecutivo sobre el estado financiero de la Administración Pública y emitir concepto sobre la viabilidad y conveniencia de la expedición de créditos suplementales o extraordinarios.

;;

¿Artículo 1: 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, y examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a los mismos. La Contraloría llevará, además, la contabilidad pública nacional; prescribirá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas; y formará la estadística nacional.

Artículo 2: La acción de la Contraloría se ejerce 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 semi autónomas, en el país o en el extranjero. También se ejerce esta acción sobre aquellas u organismos en los que tenga participación económica el estado o las entidades públicas y sobre las personas que reciban subsidio o ayuda económica de dichas entidades y sobre aquéllas que realicen colectas públicas, para fines públicos, pero tal acción será proporcional al grado de participación de dichos entes públicos.

Se excluye de la acción de la Contraloría las organizaciones sindicales, las sociedades cooperativas y demás entidades cuya fiscalización, vigilancia y control sean de competencia, de acuerdo con las disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales.¿ (resaltado nuestro)

De las normas citadas se destaca que las funciones de la Contraloría General de la República evidencian un doble carácter: el de un ente contable y el de vigilante de la gestión fiscal. En esencia, tales funciones se centran en la revisión, conformación y supervisión, mediante procedimientos contables, de las cuentas, pagos, transferencias, contratos y órdenes de las entidades públicas, con la finalidad de determinar si están ceñidas a las normas jurídicas que las regulan, para luego proceder o no al respectivo refrendo.

De igual forma, la Ley N°32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, en el artículo 11, numeral 10, específicamente preceptúa lo siguiente:

¿Artículo 11. Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General ejercerá las siguientes atribuciones:

¿

10¿

La Contraloría presentará al Organo Ejecutivo informes mensuales y anuales sobre el estado financiero de la Administración Pública, sin perjuicio de que lo haga con mayor frecuencia cuando las circunstancias lo ameriten.

De igual manera, la Contraloría General de la República deberá presentar al Organo Ejecutivo, conjuntamente con los Ministros de Hacienda y Tesoro y de Planificación y Política Económica (hoy, Economía y Finanzas), un plan de reducción de gastos, cuando en cualquier época del año consideren fundadamente que el total efectivo de ingresos puede ser inferior al total de gastos autorizados en el presupuesto nacional.

Este plan deberá ser presentado a la consideración del Consejo de Gabinete y, una vez aprobado, será de ejecución obligatoria para la Administración.

Esta atribución, en lo concerniente a los Municipios, Juntas Comunales, entidades autónomas y semiautónomas, empresas estatales y, en general, en aquellas sobre las cuales ejerza fiscalización la Contraloría, será realizada por el delegado o representante del Contralor ante la respectiva entidad, conjuntamente con los otros funcionarios públicos correspondientes; ante el organismo competente para adoptar la medida.¿

Se desprende de la norma citada que la Contraloría General de la República es la entidad encargada de controlar el gasto público, lo cual hace a través de los informes que regularmente pide a las instituciones estatales. También está obligada por Ley a presentar conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas, un plan de reducción de gastos en cualquier época del año cuando considere que el total de efectivo de ingresos puede ser inferior al total de gastos autorizados en el presupuesto nacional.

En el caso particular de los Municipios señala la Ley, que también podrá ejercer este control a través del delegado o representante del Contralor ante dicha entidad.

Con relación al punto planteado por Usted, este Despacho observa que conforme al Memorando N°045-99-D.C. de fecha 26 de octubre, emitido por la Contraloría General de la República y dirigido a todas las entidades públicas del Estado, incluyendo las del Régimen Municipal, el mismo no suprime los gastos a que Usted se refiere, sino que a través del Memorando la Contraloría informa que ejercerá el Control Previo sobre los gastos que se pretendan hacer con relación a las festividades patrias, día del niño, navidad y fin de año.

En cumplimiento de la función fiscalizadora la Contraloría pide que antes de proceder a los gastos ya citados, la Institución respectiva debe presentar a la oficina de Control Fiscal para su evaluación los siguientes documentos:

- a). Detalle del presupuesto por actividad.
- b). Partida presupuestaria a utilizar.
- c). Saldo financiero de la cuenta a afectar.

Agrega la Contraloría General de la República que, la aprobación de las solicitudes presentadas estarán sujetas a la razonabilidad del gasto y a la situación económica de la entidad peticionaria.

Tal como lo hemos señalado previamente, la Contraloría General de la República está facultada tanto constitucional como legalmente para ejercer el control previo de los gastos públicos, cuando lo considere pertinente.

Es del conocimiento público que en los últimos meses del año en curso el Gobierno Nacional a través de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas, entidades encargadas del control y fiscalización de las arcas del Estado, han reiterado en múltiples ocasiones el estado actual en que se encuentran las finanzas del Estado, es decir, el déficit en que se encuentran las mismas con relación al Presupuesto General, por lo que el esfuerzo que se haga de manera conjunta para mejorar la situación financiera, será en beneficio de todo el país.

Por las consideraciones anteriores concluimos que la Contraloría General de la República está facultada legalmente para ejercer el control previo respecto al gasto público, incluyendo a los Municipios, tal como lo hemos señalado en párrafos anteriores.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMde/12/hf.

TEMA: FISCALIZACIÓN DE FONDOS MUNICIPALES

C-305

Panamá, 29 de diciembre de 1999.

Licenciado
IRVING SANTOS H.
Director Nacional de Gobiernos Locales
Ministerio de Gobierno y Justicia
E. S. D.

Licenciado Santos:

Este Despacho recibió el día 19 de noviembre de 1999 la Nota N°532-DNGL/99 de fecha 16 de noviembre del año en curso, mediante la cual consulta lo siguiente:

¿Es potestad de la Contraloría General de la República, suprimir gastos que mantenga (sic) los Municipios contemplados en el Presupuesto o Gastos aprobados mediante Acuerdos Municipales hechos por el Consejo Municipal.¿

Antes de entrar en materia consideramos oportuno observar que, de conformidad con los artículos 346 y 348 del Código Judicial, las consultas que se hagan a esta Corporación deben elevarlas los funcionarios públicos encargados de interpretar y aplicar las normas sometidas a su decisión, ya que de lo contrario, la Procuraduría de la Administración puede estar sometida a la inversión de su tiempo en la absolución de consultas a funcionarios distintos de los que tienen que ver con la interpretación y ejecución de las normas que los obligan a tomar decisiones sobre casos concretos.

En el presente caso, serán los Alcaldes como representantes legales de los Municipios quienes deben tomar la decisión sobre la ejecución de lo solicitado por la Contraloría General de la República.

No obstante ello, por estimar que su cargo tiene relación directa con las actividades de las autoridades municipales, hemos considerado conveniente externarle nuestra opinión sobre el punto por Usted consultado.

Veamos:

En nuestro sistema jurídico, por mandato constitucional y legal, la Contraloría General de la República ejerce funciones fiscalizadoras sobre el manejo de los fondos públicos.

La naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República se desprende claramente de los artículos 276 de la Constitución Política y de los artículos 1 y 2 de la Ley N°32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, los cuales seguidamente transcribimos:

¿Artículo 276: Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que le señala la Ley, las siguientes:

1¿

2. Fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección y según lo establecido en la Ley.

La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que sólo ejercerá este último.

3. Examinar, intervenir, y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos¿

4¿

5. Recabar de los funcionarios públicos correspondientes informes sobre la gestión fiscal de las dependencias públicas, nacionales, provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales.

6¿

7¿

8¿

9. Informar a la Asamblea Legislativa y al Organo Ejecutivo sobre el estado financiero de la Administración Pública y emitir concepto sobre la viabilidad y conveniencia de la expedición de créditos suplementales o extraordinarios.

¿¿

¿Artículo 1: 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, y examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a los mismos. La Contraloría llevará, además, la contabilidad pública nacional; prescribirá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas; y formará la estadística nacional.

Artículo 2: La acción de la Contraloría se ejerce 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 semi autónomas, en el país o en el extranjero. También se ejerce esta acción sobre aquellas u organismos en los que tenga participación económica el estado o las entidades públicas y sobre las personas que reciban subsidio o ayuda económica de dichas entidades y sobre aquéllas que realicen colectas públicas, para fines públicos, pero tal acción será proporcional al grado de participación de dichos entes públicos.

Se excluye de la acción de la Contraloría las organizaciones sindicales, las sociedades cooperativas y demás entidades cuya fiscalización, vigilancia y control sean de competencia, de acuerdo con las disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales.¿ (resaltado nuestro)

De las normas citadas se destaca que las funciones de la Contraloría General de la República evidencian un doble carácter: el de un ente contable y el de vigilante de la gestión fiscal. En esencia, tales funciones se centran en la revisión, conformación y supervisión, mediante procedimientos contables, de las cuentas, pagos, transferencias, contratos y órdenes de las entidades públicas, con la finalidad de determinar si están ceñidas a las normas jurídicas que las regulan, para luego proceder o no al respectivo refrendo.

De igual forma, la Ley N°32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, en el artículo 11, numeral 10, específicamente preceptúa lo siguiente:

¿Artículo 11. Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General ejercerá las siguientes atribuciones:

¿

10¿

La Contraloría presentará al Organo Ejecutivo informes mensuales y anuales sobre el estado financiero de la Administración Pública, sin perjuicio de que lo haga con mayor frecuencia cuando las circunstancias lo ameriten.

De igual manera, la Contraloría General de la República deberá presentar al Organo Ejecutivo, conjuntamente con los Ministros de Hacienda y Tesoro y de Planificación y Política Económica (hoy, Economía y Finanzas), un plan de reducción de gastos, cuando en cualquier época del año consideren fundadamente que el total efectivo de ingresos puede ser inferior al total de gastos autorizados en el presupuesto nacional.

Este plan deberá ser presentado a la consideración del Consejo de Gabinete y, una vez aprobado, será de ejecución obligatoria para la Administración.

Esta atribución, en lo concerniente a los Municipios, Juntas Comunales, entidades autónomas y semiautónomas, empresas estatales y, en general, en aquellas sobre las cuales ejerza fiscalización la Contraloría, será realizada por el delegado o representante del Contralor ante la respectiva entidad, conjuntamente con los otros funcionarios públicos correspondientes; ante el organismo competente para adoptar la medida.¿

Se desprende de la norma citada que la Contraloría General de la República es la entidad encargada de controlar el gasto público, lo cual hace a través de los informes que regularmente pide a las instituciones estatales. También está obligada por Ley a presentar conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas, un plan de reducción de gastos en cualquier época del año cuando considere que el total de efectivo de ingresos puede ser inferior al total de gastos autorizados en el presupuesto nacional.

En el caso particular de los Municipios señala la Ley, que también podrá ejercer este control a través del delegado o representante del Contralor ante dicha entidad.

Con relación al punto planteado por Usted, este Despacho observa que conforme al Memorando N°045-99-D.C. de fecha 26 de octubre, emitido por la Contraloría General de la República y dirigido a todas las entidades públicas del Estado, incluyendo las del Régimen Municipal, el mismo no suprime los gastos a que Usted se refiere, sino que a través del Memorando la Contraloría informa que ejercerá el Control Previo sobre los gastos que se pretendan hacer con relación a las festividades patrias, día del niño, navidad y fin de año.

En cumplimiento de la función fiscalizadora la Contraloría pide que antes de proceder a los gastos ya citados, la Institución respectiva debe presentar a la oficina de Control Fiscal para su evaluación los siguientes documentos:

- a). Detalle del presupuesto por actividad.
- b). Partida presupuestaria a utilizar.
- c). Saldo financiero de la cuenta a afectar.

Agrega la Contraloría General de la República que, la aprobación de las solicitudes presentadas estarán sujetas a la razonabilidad del gasto y a la situación económica de la entidad peticionaria.

Tal como lo hemos señalado previamente, la Contraloría General de la República está facultada tanto constitucional como legalmente para ejercer el control previo de los gastos públicos, cuando lo considere pertinente.

Es del conocimiento público que en los últimos meses del año en curso el Gobierno Nacional a través de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas, entidades encargadas del control y fiscalización de las arcas del Estado, han reiterado en múltiples ocasiones el estado actual en que se encuentran las finanzas del Estado, es decir, el déficit en que se encuentran las mismas con relación al

Presupuesto General, por lo que el esfuerzo que se haga de manera conjunta para mejorar la situación financiera, será en beneficio de todo el país.

Por las consideraciones anteriores concluimos que la Contraloría General de la República está facultada legalmente para ejercer el control previo respecto al gasto público, incluyendo a los Municipios, tal como lo hemos señalado en párrafos anteriores.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMde/12/hf.