



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 07 de marzo de 2023  
Nota C-028-23

Licenciada  
**Nelly Herrera Jiménez**  
Directora General del  
Instituto Nacional de la Mujer  
Ciudad.

**Ref: Ente competente para ordenar Auditorías Administrativas al Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).**

Señora Directora General:

En atención a la función constitucional contenida en el numeral 5 del artículo 220 y la dispuesta en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, conforme al cual corresponde a esta Procuraduría, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, damos respuesta a su nota No. 100/DG/2023 de 17 de febrero de 2023 (sic), presentada en este Despacho el 16 de febrero de 2023, a través de la cual, elevó una consulta relacionada con la autoridad competente para desarrollar auditorías administrativas de conformidad con lo que establece la Ley 71 del 2008.

I. Lo que se consulta.

*“1. Es la ministra de desarrollo social la autoridad competente para desarrollar auditorías administrativas de conformidad con lo que establece la Ley 71 del 2008 que crea el Instituto Nacional de la Mujer.”*

II. Consideraciones de la Procuraduría de la Administración.

Respecto a lo consultado, debemos manifestar que a esta Procuraduría no le es dable determinar si es o no, la Ministra de Desarrollo Social la autoridad competente para ordenar auditorías administrativas de conformidad con lo que establece la Ley No. 71 de 2008 que crea el Instituto Nacional de la Mujer; por consiguiente, hacer un pronunciamiento en ese sentido, implicaría ir más allá de los límites que nos impone el artículo 2 de la Ley N.º 38 de 31 de julio de 2000, al ser competencia especial de otro organismo oficial.

No obstante, en aras de brindarle una orientación objetiva, podemos señalarle que, el artículo 280 constitucional, desarrolla las funciones de la Contraloría General de la República. Veamos:

“ARTICULO 280. Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la Ley, las siguientes:

1. Llevar las cuentas nacionales, incluso las referentes a las deudas interna y externa.

2. Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, 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 solo 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. Lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios.

4. Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas.

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. Establecer y promover la adopción de las medidas necesarias para que se hagan efectivos los créditos a favor de las entidades públicas.

7. Demandar la declaratoria de inconstitucionalidad o de ilegalidad, según los casos, de las leyes y demás actos violatorios de la Constitución o de la Ley que afecten patrimonios públicos.

8. Establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas señaladas en el numeral 5 de este artículo.

9. Informar a la Asamblea Nacional y al Órgano 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. 10. Dirigir y formar la estadística nacional.

11. Nombrar a los empleados de sus departamentos de acuerdo con esta Constitución y la Ley.

12. Presentar al Órgano Ejecutivo y a la Asamblea Nacional el informe anual de sus actividades.

13. Presentar para su juzgamiento, a través del Tribunal de Cuentas, las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades.” (Lo subrayado es nuestro).

En ese mismo orden de ideas, el artículo 1<sup>1</sup> de la Ley No. 32 de 8 de noviembre de 1984, “Por el cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República” señala lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Modificado por la Ley No. 351 de 22 de diciembre de 2022

“La Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente de carácter técnico, que actúa con plena autonomía funcional, administrativa, operativa y presupuestaria, sin recibir instrucción de ninguna autoridad, órgano del Estado o persona, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, así como examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estos.

La Contraloría llevará, además, la contabilidad pública nacional; instruirá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas; dirigirá y formará la estadística nacional; fiscalizará el cumplimiento del control interno de todas las instituciones públicas y donde haya participación y manejo de fondos del Estado, y ejercerá las demás funciones que le otorguen la Constitución Política de la República y la ley.” (Lo subrayado es nuestro)

Cinco son los aspectos a resaltar, de las normas citadas, respecto a las funciones con las que cuenta la Contraloría General de la República:

1. Fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a los mismos<sup>2</sup>,
2. Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley,
3. 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,
4. Establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas.
5. Fiscalizar el cumplimiento del control interno de todas las instituciones públicas y donde haya participación y manejo de fondos del Estado.

Es preciso indicar que, dentro del organigrama estructural de cada institución estatal, deben existir oficinas encargadas de monitorear y fiscalizar su correcta funcionalidad, como lo son las Oficinas de Auditoría Interna, las cuales colaboraran con la Contraloría General de la República en atención a sus funciones<sup>3</sup>.

En ese sentido, las Normas de Control Interno Gubernamental de la República de Panamá<sup>4</sup>, aplicables a todos los organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado Panameño como los son: los Órganos del Gobierno Central, los entes Semiautónomos y Autónomos, las Empresas Públicas y Mixtas, los Municipios y las Juntas Comunales incluyendo las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) cuando custodien o manejen fondos públicos; son las normas mínimamente aceptables como guía para

<sup>2</sup> Artículo 1 de la Ley 32 de 1984, modificado por el Artículo 88 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República. (Gaceta Oficial 26169)

<sup>3</sup> Artículo 24 de la Ley No. 351 de 22 de diciembre de 2022.

<sup>4</sup> Aprobadas mediante Decreto Núm.214-DGA publicado en Gaceta Oficial No. 24,380 de 4 de septiembre de 2001.

instituir controles internos y proporcionar a los auditores, criterios para evaluar aquellos controles a través de las Auditorías Internas de cada entidad pública.<sup>5</sup>

Dicho lo anterior, debe existir un control a nivel interno por parte de las entidades públicas a través de las Oficinas de Auditoría Interna; por consiguiente, el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), como entidad autónoma<sup>6</sup> y que posee dentro de su organigrama estructural, un nivel fiscalizador conformado por una Oficina de Auditoría Interna<sup>7</sup> y la Oficina de Fiscalización de la Contraloría General de la República; le corresponde cumplir tal función, a través de la normativa correspondiente entre la cual están las Normas de Control Interno Gubernamental las cuales en sus puntos 3.2.5, 3.2.5.1 y 3.2.5.2, señalan lo siguiente:

### **“3.2.5 MONITOREO**

*Se refiere a la evaluación continua o periódica, del diseño y la eficacia de operación de una estructura de control interno por parte de la administración, a fin de determinar que esté funcionando de conformidad con los planes y que se modifique de acuerdo con los cambios en las condiciones.*

#### **3.2.5.1 Evaluación y Control.**

*Los titulares de las Instituciones Gubernamentales deberán velar por el establecimiento formal de un Sistema de Evaluación y Control del funcionamiento de la Estructura del Control Interno, según las características propias de la Institución y de acuerdo a las leyes, reglamentos y normas establecidas al respecto.*

#### **3.2.5.2 Definición de la unidad de auditoría interna.**

*La unidad de auditoría interna es parte integrante de la estructura de control interno, encargada de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los controles establecidos.*

*Como mecanismo de verificación y evaluación de la estructura de control interno se utilizarán las Normas de Auditoría Gubernamental para la República de Panamá, los indicadores de desempeño, los informes de gestión y cualquier otro mecanismo interno de control que implique el uso de la mayor tecnología, eficiencia y seguridad.” (Lo subrayado es nuestro)*

En ese mismo orden de ideas, las citadas Normas de Control Interno, señala en los puntos 3.2.5.3, 3.2.5.4. y 3.2.5.8., las funciones que le corresponderán ejercer a las Oficinas de Auditoría Interna, así como la designación de su personal por parte del titular de la Institución, veamos:

#### **“3.2.5.3 Designación del Jefe de la Unidad de Auditoría Interna.**

<sup>5</sup> Punto 3.1.4. Normas de Control Interno Gubernamental.

<sup>6</sup> Artículo 1 de la Ley 71 de 23 de diciembre de 2008.

<sup>7</sup> <https://inamu.gob.pa/nosotros/autoridades/organigrama/>

*Para la verificación y evaluación permanente de la estructura de control interno, los titulares de las Instituciones designarán como Auditor Interno a un funcionario adscrito a su despacho, asegurándole el mayor grado de independencia dentro de la Institución, sin participación alguna en las labores administrativas.*

#### **3.2.5.4 Selección del Auditor Interno.**

*El Auditor Interno será seleccionado considerando los requisitos establecidos en las Normas de Auditoría Gubernamental de la República de Panamá, en concordancia con las reglamentaciones internas para el reclutamiento de los recursos humanos en cada Institución.*

...

#### **3.2.5.8 Funciones de las Unidades de Auditoría Interna.**

*Las unidades de auditoría interna deben realizar sus funciones de conformidad con las disposiciones legales aplicables a las Instituciones Públicas, las Normas de Auditoría Gubernamental para la República de Panamá, prescritas por la Contraloría General de la República y otros instrumentos de reglamentación.*

*Las funciones del Auditor Interno incluyen las siguientes:*

- a) Planificar, dirigir y organizar la verificación y evaluación de la estructura de control interno.*
- b) Verificar que la estructura de control interno esté formalmente y que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos y en particular de aquellos que tengan responsabilidad de mando.*
- c) Verificar que los controles definidos para los procesos y actividades de la organización, se cumplan por los responsables de su ejecución y en especial que las áreas o empleados encargados de la aplicación del régimen disciplinario ejerzan adecuadamente esta función.*
- d) Velar por el cumplimiento de las leyes, normas políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la institución y recomendar los ajustes mecánicos.*
- e) Servir de apoyo a la alta dirección, identificando y promoviendo el mejoramiento de los puntos débiles de la estructura de control interno, de tal manera que produzca información confiable y oportuna.*
- f) Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la entidad y recomendar los correctivos necesarios.*
- g) Fomentar en toda la organización la formación de una cultura de control que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional.*
- h) Mantener permanentemente informado al titular de la Institución acerca de los resultados de la evaluación de la estructura de control interno dando cuenta de las debilidades detectadas y de las sugerencias para su fortalecimiento.*

- i) Verificar que se implanten las recomendaciones presentadas por la Contraloría General de la República y por las propias unidades de auditoría interna.
- j) Los demás que le asigne el Jefe de la Entidad de acuerdo con el carácter de sus funciones." (Lo subrayado es nuestro)

De lo anterior se colige que, las Oficinas de Auditoría Interna de cada entidad estatal (Instituto Nacional de la Mujer), tienen funciones y estándares mínimos definidos por la Contraloría General de la República de Panamá a través de las Normas de Control Interno, entre las cuales están la de planificar, dirigir y organizar la verificación y evaluación de la estructura de control interno, verificar que la estructura de control interno esté formalmente y que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos y en particular de aquellos que tengan responsabilidad de mando, entre otras; en consecuencia éstas oficinas tiene un rol fiscalizador y de prevención dentro de las estructuras de las entidades del Estado; por consiguiente, los Auditores Internos designados por el titular de la Institución dentro de las evaluaciones de control interno de cada institución, deben aplicar como mínimo lo dispuesto en las Normas de Control Interno.

Por su parte, el artículo 15 de ley 71 de 23 de diciembre de 2008, que crea el Instituto Nacional de la Mujer, señala que, le corresponderá al Director o la Directora General, la función de planificar, organizar y coordinar los procesos técnicos y administrativos del Instituto y cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias sobre transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana entre otras, en concordancia con la Ley No. 32 de 8 de noviembre de 1984 y a las Normas de Control Interno Gubernamental de la República de Panamá y demás disposiciones acordes a la materia.

De esta manera, damos respuesta a la consulta, señalándoles que la opinión aquí vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/mr  
C-023-23

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**