

15 de marzo de 1996.

HONORABLE REPRESENTANTE  
ELIECER GUERRA  
PRESIDENTE DEL CONSEJO MUNICIPAL  
DISTRITO DE GUALACA, CHIRIQUI  
E. S. D.

Señor Presidente del Concejo:

Con gusto doy contestación a su atenta Nota NQ13-96, calendada 5 de febrero de 1996, a través de la cual eleva consulta en la que nos plantea número plural de interrogantes en torno a la naturaleza y funciones de los Auxiliares de Auditoría dentro de los Gobiernos Municipales.

Paso a absolver sus interesantes cuestionamientos, en la siguientes forma:

**PRIMERA PREGUNTA:**

"A quien corresponde el nombramiento de los auxiliares de Auditoría, cuando el presupuesto anual Municipal es inferior a docientos (sic) mil (B/200,000,00) Balboas."

A fin de dilucidar su primera pregunta, es preciso repasar las normas legales que regulan la figura del Auditor Municipal y las funciones de la Contraloría General de la República en el ámbito municipal.

Son los artículos 58 y 59 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, la 106 de 8 de octubre de 1973, reformada por la 52 de 12 de diciembre de 1984, los que disponen en su Capítulo IV, sobre el servicio de auditoría, lo siguiente:

"ARTICULO 58. Corresponde a la Contraloría General de la República de conformidad con las normas constitucionales pertinentes, la fiscalización y control sobre los actos de manejo sobre fondos y patrimonios municipales, para lo cual creará las oficinas respectivas, designará el Auditor Municipal y al personal subalterno y les asignará las remuneraciones

correspondientes, según las necesidades.

Los Auditores Municipales, tendrán con respecto a la fiscalización y control de los actos de manejo sobre fondos y patrimonio municipales, las mismas funciones, atribuciones y deberes que la Constitución y las Leyes señalen al Contralor General de la República, con respecto a los bienes y fondos de la Nación, además asistirán con derecho a voz a las sesiones de los Consejos, emitirán conceptos sobre los acuerdos que afecten al presupuesto y estarán facultados para presentar proyectos de acuerdos sobre materia relacionada con sus funciones.

ARTICULO 59. En aquellos Distritos cuyo monto rentístico llegue a la suma de quinientos mil balboas (B/.500,000.00), se establecerá una oficina de Auditoría a cargo de un funcionario que será nombrado por la Contraloría General de la República, de conformidad con lo establecido en su Ley Orgánica".

Las citadas normas con claridad imponen a todos los Municipios del país la fiscalización y supervisión de la Contraloría General de la República sobre los actos de manejo de fondos o patrimonios municipales por medio de un funcionario, que la Ley denomina Auditor Municipal. Este funcionario es el encargado de ejercer el control fiscal, de carácter externo y previo o posterior, sobre los actos de gestión fiscal del gobierno local.

El ordenamiento legal prevé que en aquellos Municipios en los cuales el Presupuesto Anual exceda la suma del medio millón de balboas (B/.500,000.00) deberá instalarse una Oficina de Auditoría de la Contraloría, en donde el nombrado funcionario desarrollará su labor de fiscalización. Es común que la Administración Local designe a servidores municipales en dicho Despacho para que, en calidad de personal de apoyo, auxilien al funcionario de Contraloría en el ejercicio de sus funciones.

Concordantemente con lo expresado el artículo 5 de la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, al referirse a la creación de las oficinas regionales de esa dependencia estatal en las distintas áreas del país, preceptúa sobre el particular lo que a continuación sigue:

"ARTICULO 5. La Contraloría General estará integrada por un Organismo Central y por los

departamentos u oficinas necesarios para el cumplimiento de sus funciones. En consecuencia, el Contralor General podrá crear oficinas regionales en distintos sectores del país y en otros órganos del Estado, los Ministerios, las entidades autónomas, semiautónomas y municipales, cuando las necesidades del servicio lo justifiquen; su personal dependerá y será nombrado por el Contralor General, quien mediante reglamento determinará los requisitos exigidos para desempeñar el cargo y los deberes y responsabilidades inherentes al mismo. El Organismo Central ejercerá sus funciones, de manera primordial, sobre las operaciones de manejo que realiza la Administración Central y sus gastos serán a cargo del Tesoro Nacional. ...." (El subrayado es de la Procuraduría)

Luego, al verificarse que su administración se encuentra fuera del supuesto contemplado en el artículo 59 de la Ley 106 de 1973, con un presupuesto para el año fiscal 1996 que ronda la cifra de los doscientos mil balboas (B/.200,000.00), a contrario sensu, se puede concluir que las Comunas como la suya cuyo cálculo anual de ingresos y gastos no sobrepase la cantidad de los quinientos mil balboas (B/.500,000.00), no están en la obligación de establecer una oficina de Auditoría dentro del Municipio. En dicho caso corresponde a la propia Contraloría General instalar las oficinas regionales necesarias, cuyo personal depende y es nombrado por el Contralor General de la República.

Sin embargo, y a pesar de lo anterior, me corrobora usted que existe dentro de la Estructura de Puestos del Municipio de Gualaca un cargo de Secretario, al cual usted se refiere como de Auxiliar de Auditoría con funciones de personal de apoyo en la Dirección Provincial de la Contraloría General para todas las tramitaciones de la Administración Municipal con esta Dirección.

Según Resolución N°57, fechada 30 de noviembre de 1992, el Consejo Municipal del Distrito de Gualaca recomendó al Señor Alonso González para que se le nombrara en aquella posición. Se trata pues de un funcionario pagado con fondos municipales, cuyo nombramiento, a tenor de los artículos 45, numeral 4 y 37 párrafo segundo de la Ley 106 de 1973, corresponde al Alcalde del Distrito. Contemplan las disposiciones mencionadas lo siguiente:

"ARTICULO 37.....

Los Alcaldes podrán designar en calidad de colaboradores o auxiliares permanentes, los

especialistas y asesores que requieran en cada una de las actividades de la administración municipal, los cuales participarán en las Comisiones de Trabajo y devengarán los emolumentos que el Concejo señale".

"ARTICULO 45. Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

.....  
4. Nombrar y remover a los Corregidores y a los funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad con sujeción a lo que dispone el Título XI de la Constitución Nacional".

Formula el resto de sus preguntas de la siguiente manera:

SEGUNDA PREGUNTA

2." Si el auxiliar de auditoría es pagado con fondos municipales a que instancia corresponde reglamentar sus funciones.

TERCERA PREGUNTA

3. Cuál debe ser su cede (sic)? La Contraloría Provincial o las oficinas Municipales.

CUARTA PREGUNTA

4. Tendrá este funcionario la obligación de atender labores inherentes a la Contraloría"

Sus tres últimas preguntas se encuentran de tal manera relacionadas que procederemos a contestarlas de manera conjunta para una más fácil comprensión del tema.

El numeral 6, de la Ley 106 de 1973, es claro cuando asigna como una atribución del Consejo Municipal la de determinar las funciones de los cargos municipales. No obstante debo resaltar que fue la propia Cámara Edilicia la que determinó como función de dicho cargo o posición la de servir, en la sede Provincial de la Contraloría en Chiriquí, como personal de apoyo, colaborador o auxiliar en todas las tramitaciones de su Municipio en aquella oficina.

Bien puede el Concejo fijar, por medio de un Acuerdo, nuevas funciones a dicho cargo, y en consecuencia al servidor que lo

ocupa, pero consideramos por demás inconveniente e inoportuno a los intereses del Distrito una decisión de esa naturaleza.

Este personal y las funciones que presta son esenciales en la ejecución del presupuesto municipal, instrumento fundamental de la Administración Municipal, pues sin él la verificación de la documentación contable por parte de la Contraloría, físicamente alejada del Municipio y con personal limitado, se tornaría tardada y penosa, entorpeciendo de manera específica la realización de los planes y proyectos comunales, y en general la buena marcha del gobierno municipal. La razonabilidad es un elemento que en todo momento debe acompañar al acto administrativo en tanto, como dice Fernández Vázquez en su Diccionario de Derecho Público, guarde una "razonable relación" con el interés público, el de la comunidad políticamente organizada. Agrega dicho autor lo siguiente:

"Razonabilidad jurídica. Desde el punto de vista axiológico, la razonabilidad implica una valoración jurídica de justicia. Razonable es lo justo, arreglado, conforme a la razón, proporcionado, equitativo, por oposición a lo irrazonable, arbitrario, absurdo, desatinado, injusto. Conformidad con los principios del sentido común y con los juicios de valor, generalmente aceptados; una idea de moderación y de justa medida.

Toda actividad de los órganos estatales, para ser válida, además de legal, debe ser razonable. Toda ley o acto administrativo debe ser también razonable.... En este orden de ideas, puede también sostenerse que lo mismo ocurre con toda norma general que se ejecute como administración, a través del acto administrativo, que contiene así implícitamente, como consecuente la locución "razonable" o "razonablemente". En otras palabras: el acto administrativo debe ser siempre razonable (Linares).

Lo razonable aparece como lo axiológicamente válido, según las circunstancias del caso. lo oportuno, lo conveniente, en función de todos los valores...

Para Linares, la razonabilidad consiste en cierta sustancial y razonable relación entre el acto y la seguridad, salubridad, moralidad y bienestar del público; como adecuación entre el medio empleado por el acto y la finalidad que con él se persigue; como

conformidad a una serie de principios filosóficos, políticos, sociales y religiosos, a los que considera ligadas la existencia de la sociedad y de la civilización en un Estado".

Consideramos que lo más prudente, tomando en cuenta la experiencia acumulada y el período de entrenamiento y ajuste que una nueva unidad necesitaría, es el no alterar las funciones del cargo que actualmente ocupa el Señor Alonso González y que de resultar absolutamente imprescindible su llamado al centro físico del gobierno municipal, el mismo se haga de manera temporal o transitoria, hasta tanto se resuelva la contingencia que dio lugar a su traslado.

Con muestras de nuestra consideración y respeto, me suscribo de usted.

Atentamente,

**LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER.**  
Procuradora de la Administración.

23/AMdeF.