

Panamá, 22 de mayo de 2001.

Señor

VIDAL GARCÍA UREÑA

Presidente del Consejo Municipal del
Distrito de Panamá

E. S. D.

Señor Presidente del Consejo Municipal:

A través de la presente procedo a contestar lo consultado en Nota N° 319/CMPP fechada 6 de abril de 2001, recibida en este Despacho el 17 de abril del mismo año y que específicamente dice:

“La presente consulta se eleva ante la Honorable Procuradora de la Administración con el fin de determinar si el Decreto Ejecutivo No.99 de 13 de septiembre de 1999, “Por el cual se crea la Dirección Nacional contra la Corrupción” aparecida en la Gaceta Oficial No.23.887 de 16 de septiembre de 1999.

Deseo saber si: tienen facultad la Dirección Nacional para auditar y fiscalizar los Proyectos de Obras Comunitarias de las Juntas Comunales, en sus operaciones presupuestarios (sic).”

En principio, las Juntas Comunales son entes públicos a quienes la propia Ley les ha otorgado Personalidad Jurídica. Es decir, que la ley ha querido que sean sujetos de derechos y de obligaciones. Están compuestas por el Representante de Corregimiento del lugar, quien la presidirá, el Corregidor, Cinco (5) ciudadanos representativos y residentes en el corregimiento, quienes serán designados por el Representante de Corregimiento.

*Según el Constitucionalista LUIS FUENTES MONTENEGRO, **“La Junta Comunal, surge como organismo en el Derecho Público Panameño, en virtud del texto primario de la Constitución de 1972, y constituye un ente público, cuya competencia se circunscribe a los Corregimientos. Según dice la norma, existen para promover –el desarrollo de la colectividad- y –velar por la solución de sus problemas-. De acuerdo a uno de sus defensores, su filosofía se centra en – la necesidad de dar participación efectiva a los miembros de la colectividad en las tomas de decisión respecto a los negocios del Corregimiento, en la forma de aunar esfuerzos en la búsqueda de soluciones a sus particulares problemas ...”***¹

*Como bien ha expresado **el Profesor Fuentes Montenegro**, la Junta Comunal como ente público tiene su origen en la Constitución de 1972, ya que anteriormente no existía. Efectivamente, su gestión tiene como perímetro el espacio del corregimiento y su finalidad básica es determinar las necesidades esenciales de sus corregimientos y procurarles las debidas soluciones.*

¹ FUENTES MONTENEGRO, Luis. Constitución Política de la República de Panamá. 1972. Titulada y Comentada. Reformada por los Actos Reformativos de 1978, el Acto Constitucional de 1983, y los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994. Publicaciones Jurídicas de Panamá S.A. Panamá. 1997. Pág.157.

Como quiera que han sido creadas para promover y coadyuvar en el desarrollo de la comunidad, las acciones y actuaciones de estas agrupaciones se encuentran regladas.

En efecto el artículo 20 de la ²Ley No.105 de 8 de octubre de 1973, refiriéndose a la fiscalización que se da a los proyectos y programas que dichas juntas manejan, dispone:

“ARTÍCULO 20. Las Juntas Comunales llevarán obligatoriamente registro de contabilidad, conforme a las normas y procedimientos que señale la Contraloría General de la República, la cual fiscalizará sus operaciones. Asimismo llevarán un libro de actas”. (Lo subrayado es de este Despacho).

Como podemos observar el precepto transcrito establece una orden de hacer, por la cual es deber de la Junta Comunal llevar registros de contabilidad, de acuerdo a las directrices que señale la Contraloría General de la República como ente encargado de controlar y fiscalizar el manejo adecuado de los fondos y bienes públicos.

Ello, en función de que, precisamente, una de las fuentes de ingresos de las Juntas Comunales lo constituyen, **“Las partidas presupuestarias que le asigne el Gobierno Central, el Consejo Provincial y el Municipio respectivo”** (Lo subrayado es de este Despacho).

Ahora bien, refiriéndonos concretamente a la situación presentada en cuanto a la facultad de la Dirección Nacional contra la Corrupción del Ministerio de Economía y Finanzas, para auditar y fiscalizar los proyectos de Obras Comunitarias de las Juntas Comunales, tenemos que remitirnos al Decreto Ejecutivo No.99 de 13 de septiembre de 1999, “Por el cual se crea la Dirección Nacional contra la Corrupción” ³, que en su Artículo Tercero, establece las funciones que tiene que desarrollar la Dirección Nacional de Corrupción, las cuales son: **prevenir,**

² Publicada en Gaceta Oficial No. 17,458 de 8 de Octubre de 1973.

³ Publicado en Gaceta Oficial No.23,887 de 16 de septiembre de 1999.

detectar, denunciar y erradicar los actos de corrupción descritos en la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada mediante Ley No.42 de 1 de julio de 1998.⁴ (Lo resaltado es de este Despacho).

Para mejor comprensión del tema abordado, veamos el contenido de dicha norma, que dice:

“ARTÍCULO TERCERO. La Dirección Nacional contra la Corrupción tendrá como funciones prevenir, detectar, denunciar y erradicar los actos de corrupción descritos en la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada mediante Ley No.42 de 1 de julio de 1998, siempre que estas funciones no hayan sido asignadas por Ley a otra entidad o dependencia, así como cualesquiera funciones, atribuciones, obligaciones y facultades asignadas a la Dirección de Auditoría y Fiscalización Interna o que le asigne el Ministro de Economía y Finanzas.” (Lo subrayado es de este Despacho)

Una interpretación literal de la disposición copiada nos señala que las funciones que debe ejercer la Dirección Nacional contra la Corrupción están expresamente determinadas en la Ley. Sin embargo, la norma es clara al expresar que la Dirección ejercerá estas funciones siempre que las mismas no hayan sido asignadas a otra entidad o dependencia. Asimismo, se infiere del texto reproducido que podrán asignárseles otras funciones encomendadas a la Dirección de Auditoría y Fiscalización pero por disposición expresa del Ministro de Economía y Finanzas.

No obstante, esa asignación de funciones debe constar por escrito, de otra forma no tiene validez.

⁴ Publicada en Gaceta Oficial No. 23.581 de 8 de julio de 1998.

De otro lado, los *Proyectos de Obras Comunitarias* que son efectuados por *Juntas Comunales*, los fiscaliza primariamente el *Ministerio de Economía y Finanzas* a través del *Departamento de Coordinación Provincial de la Dirección de Planificación Regional* y el enlace que mantienen con las oficinas provinciales de dicho *Ministerio*; y, seguidamente, son fiscalizados por mandamiento constitucional y legal por la *Contraloría General de la República*, como institución encargada del control fiscal de los bienes y fondos públicos.⁵

En tal virtud, la *Contraloría General* es quien a través de control fiscal refrenda la parte financiera de los proyectos o programas que deban desarrollarse como mecanismo de control y supervisión de tales gastos.

Ahora bien, el trámite regular es que en caso de que se dé un informe de ejecución que refleje situaciones dudosas en relación con los manejos llevados a cabo durante la ejecución del proyecto, entonces se solicitará la intervención de la *Dirección Nacional contra la Corrupción* para que investigue los hechos irregulares, pues, cabe aclarar que esta *Dirección de Corrupción* no está dentro de los programas o de los proyectos a verificarse, lo cual quiere decir que desconocen la ejecución de dichos proyectos. Mientras existen otros funcionarios, que sí conocen de los proyectos y su seguimiento, como por ejemplo: el planificador del área, el fiscalizador cuándo se den compras administrativas, que como ya dijimos corresponde a la *Contraloría* refrendar, o al ingeniero según se trate de proyectos en donde se requiera de la opinión de este profesional técnico.

No obstante, lo anterior no es óbice para que la *Dirección contra la Corrupción* conforme a denuncia presentada inicie investigación para aclarar los hechos señalados y deslindar responsabilidades.

Todo ello nos conduce a indicarle a Usted que la *Dirección Nacional contra la Corrupción* si bien no está facultada para auditar y fiscalizar programas o proyectos destinados a Obras

⁵ (Ver, FALLO de 4 de septiembre de 1998. Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo. R.J. Septiembre de 1998. Pág. 324).

Comunitarias, dado que esta función no está expresamente señalada entre las funciones que la Ley le tiene asignadas; lo cierto es, que por virtud de lo establecido en los artículos 9 y 10 de la Ley No.97 de 21 de diciembre de 1998, Por la cual se crea el Ministerio de Economía Y finanzas⁶, el personal de dicho Ministerio en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras tendrán facultades y poderes para asegurar el efectivo desarrollo de sus actividades, por lo que en sus actuaciones laborales harán fé pública. De allí que los funcionarios de este Ministerio dada la naturaleza de las funciones que les corresponde desarrollar están facultados para adoptar medidas dirigidas a resguardar los intereses del Estado, lo que obviamente se extiende al personal fiscalizador de la Dirección contra la Corrupción.

Ahora bien, los proyectos de Obras Comunitarias deben ajustarse a las directrices que emanen de la Dirección de Planificación Regional del Ministerio de Economía y Finanzas, oficina que se ha ocupado de diseñar una metodología que permite priorizar aquellos proyectos más apremiantes para la comunidad en razón de sus necesidades. En atención a ello, esta Dirección tiene la responsabilidad de mantener contacto permanente con las oficinas regionales a fin de darle seguimiento y avance a los proyectos iniciados, pero al mismo tiempo supervisión a los trabajos que se realicen.

Con la misma finalidad, la Contraloría debe fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y bienes públicos, a fin de que sean realizados con corrección y según lo establecido por la Ley. (Ver, la Constitución, Artículo 276, num.2)

Sin embargo, frente a todo ello no podemos desconocer que la Dirección Nacional contra la Corrupción ha sido creada como órgano de control superior con la finalidad básica de desarrollar diversos mecanismos tendientes a prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas irregulares o corruptas que se den dentro de la administración pública. Tales anomalías, justifica y fundamenta el aunar esfuerzos para trabajar juntos contra toda forma de corrupción dentro del sector estatal. Esto conlleva a la

⁶ Publicada en Gaceta Oficial No.23.698 de 23 de diciembre de 1998.

imperiosa necesidad de mantener coordinación constante, responsable y de altura entre instituciones, como medio de lograr el objetivo propuesto, el cual es evitar que la administración, se vea afectada o lesionada por malos manejos de los fondos estatales.

Sin otro particular, espero de este modo haber contestado lo consultado, atentamente,

Original }
Firmado } *ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER*
Procuradora de la Administración.

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/cch.