

C-No.198

Panamá, 20 de agosto de 2001.

Su Excelencia

NORBERTO R. DELGADO DURÁN

Ministro de Economía y Finanzas

E. S. D.

Señor Ministro:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesora y Consejera de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la Consulta que tuvo a bien elevar a esta Procuraduría de la Administración, relacionada con: "la posible existencia de un conflicto de competencia entre la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, en lo concerniente a las funciones contables asignadas a ambas entidades..."

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 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.

..."

"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."

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 Órgano 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 Órgano 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.

Ahora bien, usted ha citado el Decreto N°.81 de 2 de marzo de 2000, por la cual se crea la Dirección de Métodos y Sistemas de Contabilidad en la Contraloría General de la República y le asigna funciones con fundamento en la Ley N°.32 de 8 de noviembre de 1984, en lo que concierne a los métodos y sistemas de contabilidad para las dependencias públicas; no obstante, dicho Decreto no ha sido publicado en Gaceta Oficial, razón por la cual no hemos podido analizar dicho instrumento y, compararlo con la Ley de la Contraloría y la Ley que crea el MEF.

Veamos los artículos que guardan relación entre las citadas leyes:

Ley N°.32 de 1984

Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República

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

1. Llevará las cuentas nacionales, incluso las referentes a las deudas interna y externa, y fiscalizará la contabilidad del sector público."

Ley N°.97 de 1998

Por la cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas

"Artículo 2. El Ministerio de Economía y Finanzas tendrá las siguientes funciones:

A.

B.

C. En materia de finanzas públicas.

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
6. Llevar la contabilidad gubernamental integrada y preparar los estados financieros consolidados del sector público, los cuales, una vez auditados por la Contraloría General de la República, constituirán la fuente oficial sobre la situación financiera del sector público."

Como podemos observar, en materia de las finanzas públicas corresponderá al Ministerio de Economía y Finanzas la contabilidad gubernamental integrada, previa fiscalización de la Contraloría General de la República.

Este Despacho coincide con la preocupación expresada por el señor Ministro, cuando sostiene que ambas normas pueden en un momento determinado colisionar en lo que respecta a las cuentas nacionales; no obstante, el artículo 12 de la Ley N° 32 de 1984, establece que es atribución privativa de la Contraloría General de la República, instituir los métodos y sistemas de contabilidad para las dependencias públicas que señala la Constitución y de coordinar y velar por su adecuada aplicación.

Somos de la opinión, que el artículo 2, acápite c, numeral 6 de la Ley N° 97, por la cual se crea el Ministerio de Economía y Fianzas, es de menor jerarquía que las atribuciones constitucionales que ejerce la Contraloría General de la República, por ello, en materia de finanzas públicas, las normas que prevalecen y se deben aplicar en primera instancia, por mandato constitucional, son las de la Contraloría General de la República.

Recomendamos al señor Ministro, convoque lo más pronto posible, una reunión con el Contralor General de la República, el Director de Presupuesto de la Nación e incluso, los Honorables Legisladores de la Comisión de Presupuesto de la Nación de la Asamblea Legislativa, con el fin de establecer una coordinación, para facilitar la discusión de una temática fundamental sobre el manejo de los sistemas contables y de finanzas del Estado panameño.

Esperamos de este modo, haber atendido debidamente su solicitud; nos suscribimos de usted, con la seguridad de nuestro respeto y consideración.

Atentamente

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/jabs