

C-No.255

Panamá, 23 de agosto de 2002.

Licenciada

**MARÍA R. DE GARCÍA**

Directora General de la Lotería  
Nacional de Beneficencia.

E. S. D

Señora Directora:

Pláceme por este medio dar formal respuesta a Nota No.2002(9-01)278 fechada 3 de junio de 2002, recibida en este despacho el día 6 de junio del mismo año, en la que me consulta respecto de la viabilidad del documento de 20 de mayo de 2002, expedido por el Jefe de Control Fiscal de la Contraloría General de la República en la Lotería Nacional, en donde se establece la necesidad de publicar en la Gaceta Oficial todos los documentos preparados y aprobados para funcionabilidad de dicha institución. En adición a lo anteriormente expuesto, señala que, por dictamen de la Ley, dichos documentos requieren de la revisión y refrendo de la Contraloría, para lograr la correcta administración de los recursos públicos.

De lo copiado se extrae que lo medular del caso en cuestión es determinar si un documento expedido por un servidor público con cargo directivo asignado por la Contraloría General de la República a otra institución estatal, debe ser obligatoriamente publicado en Gaceta Oficial, tomando en consideración que dicho documento contiene directrices de funcionabilidad institucional.

Al respecto, la Ley No.32 de 8 de noviembre de 1984, “Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General<sup>1</sup>, de manera categórica establece que esta institución tiene como misión fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, lo cual logra llevando la contabilidad pública nacional bajo la responsabilidad del Contralor General, quien ostenta jurídicamente la representación legal de la institución, al tenor del artículo 3 de la Ley in examiné.

---

<sup>1</sup> Publicada en Gaceta Oficial No.20.188 de 20 de noviembre de 1984.

Así, para efectos de que esta institución fiscalizadora pueda emitir actos administrativos con fuerza obligatoria en el sector estatal, es importante observar el contenido del artículo 11, numeral 9 de la citada Ley 32, cuyo texto afirma:

**“ARTÍCULO 11. Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General ejercerá las siguientes atribuciones:**

**1. ...**

**9. Establecer los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas nacionales, municipales, autónomas o semi-autónomas, de las empresas estatales y Juntas Comunales. Estos métodos y sistemas se elaborarán procurando que los registros contables sirvan para generar la información financiera y presupuestaria necesaria para el análisis de la situación respectiva a fin de realizar una adecuada evaluación de la administración de los patrimonios públicos y constituyan un auxiliar eficaz para la fiscalización y control que realiza la Contraloría.**

**Una vez establecidos los métodos y sistemas de contabilidad por la Contraloría General, ésta señalará mediante resolución una fecha para su aplicación por la dependencia estatal respectiva, a partir de la cual tales métodos y sistemas serán de obligatorio cumplimiento para los funcionarios encargados de aplicarlos.**

**La violación de la norma contenida en el inciso anterior se sancionará en la forma prevista en el ordinal 7 de este artículo.”** *(Subraya este Despacho)*

La norma anterior constituye, pues, el fundamento para que la Contraloría General pueda establecer diversos criterios dentro de las instituciones públicas que orienten a la buena funcionabilidad de la cosa estatal.

No obstante, como quiera que la interpretación de una Ley no puede hacerse en consideración de unas cuantas de sus normas, sino en su contexto integral, o sea, tomando en cuenta todos los elementos insertos en ella a fin de que se logren sus fines y objetivos, es oportuno y determinante en este caso examinar el contenido del artículo 7 de la misma Ley 32, cuyo tenor literal expresa:

**“ARTÍCULO 7. Los jefes de los departamentos de la Contraloría en las entidades autónomas, semi-autónomas, empresas estatales, Juntas Comunales y municipios, tendrán las atribuciones que les señale el Contralor, de acuerdo con la Constitución, la Ley y los reglamentos, con respecto a la fiscalización y control sobre el manejo de los fondos y bienes públicos.”** *(Subraya este Despacho)*

De este contenido puede aseverarse que los servidores públicos al servicio de la Contraloría General que ostenten cargos directivos, es decir, que sean jefes de departamentos, tal como señala la ley pueden establecer los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas nacionales, municipales, autónomas o semi-autónomas, de las empresas estatales y Juntas Comunales inclusive. Ello, con la finalidad de realizar un adecuado control de la administración de los patrimonios públicos y también a fin de que los mismos constituyan un verdadero auxiliar para la acción fiscalizadora que ejerce la Contraloría General sobre todas las instituciones del Estado, pero, teniendo presente que esta atribución siempre deberá ser autorizada por el Contralor General, de acuerdo a mandamiento expreso de la Ley, al decir: **“Los jefes de los departamentos de la Contraloría en las entidades autónomas, semi-autónomas, empresas estatales, Juntas Comunales y municipios, tendrán las atribuciones que les señale el Contralor, ...”**.

De manera que, en el caso que los jefes de departamentos de la Contraloría General asignados a instituciones del Estado, requieran de elaborar diversos documentos para mejorar la ejecución de sus labores de fiscalización, deberán encontrarse expresamente autorizados por el Contralor General entonces podrán establecer los criterios, métodos y sistemas de contabilidad para los fines que señala la ley, de lo contrario no pueden hacerlo.

Sin embargo, es menester tener claro cuando se trata de un acto administrativo de carácter general que afecta derechos de terceros y cuando se trata de documentos que contienen actos meramente administrativos relativos a procedimientos a seguir en el quehacer administrativo, que son cosas diferentes, como bien lo indica el artículo 205 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General,<sup>2</sup> copiado en la consulta elevada.

Sobre el particular, el artículo 46 de la Ley 38 ibídem, expresamente señala:

**ARTÍCULO 46. Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la Ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.**

**Los decretos, resoluciones y demás actos administrativo reglamentarios o aquellos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior”.**

A nuestro juicio, este artículo define la situación expuesta por cuanto, un documento preparado o elaborado para ser utilizado como una herramienta o auxiliar eficaz en la fiscalización y en el control que por función constitucional y legal debe ejercer la Contraloría General sobre los fondos y bienes públicos que administran y manejan las instituciones estatales, se considera un acto administrativo de corte individual puesto que se trata de órdenes para un sector determinado, que en este caso sería fiscalizar y controlar las cuentas públicas de la Lotería Nacional de Beneficencia, por lo cual si tienen fuerza obligatoria inmediata y son totalmente aplicables, mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política, a la ley, a los reglamentos por la Corte Suprema de Justicia. En tanto, aquellos actos administrativos que contengan normas

---

<sup>2</sup> Publicada en Gaceta Oficial No. 24.109 de 2 de agosto de 2000

definitivas de interés general, esto es, aplicables a todo un sector, como por ejemplo, lo sería un decreto que recoja normativa alusiva a materia de uso generalizado, éstos deberán ser publicados en gaceta oficial, toda vez que sus efectos se consideran de carácter general.

Cabe advertir, que lo anterior no impide que un instrumento jurídico con contenido de normativa institucional sea publicado, pero no es obligatorio hacerlo debido a la naturaleza de la información que contiene.

En suma, todo lo expuesto nos dirige a concluir que los jefes de los departamentos de la Contraloría en las entidades autónomas, semi-autónomas, empresas estatales, juntas comunales y municipios, podrán dictar normas para facilitar la labor que ejecutan, pero siempre autorizados por el Contralor General como autoridad máxima de la institución, y por mandato expreso de la Ley. Cabe añadir que, una vez establecidos los métodos y sistemas de contabilidad por la Contraloría General, deberá señalarse a través de resolución la fecha en que deberán aplicarse las medidas adoptadas, procedimientos que serán de obligatorio cumplimiento para los funcionarios encargados de aplicarlos. (Cfr. Artículo 11 de la Ley 32/84, último párrafo).

En estos términos dejo absuelta la interrogante formulada, esperando haberle servido, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/cch.