

C-No.271

Panamá, 26 de Noviembre de 2004.

Maestro

MELQUÍADES GONZÁLEZ

Alcalde Municipal del Distrito de Las Tablas

Las Tablas, Provincia de Los Santos

E. S. D.

Señor Alcalde:

En uso de las facultades concedidas por los artículos 217, numeral 5 de la Constitución Política y el 6, numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, procedo a contestar su nota s/n, fechada 1 de noviembre de 2004, ingresada a este despacho el 2 de noviembre del mismo año, por medio de la cual nos consulta lo siguiente:

- “¿Porqué razón, los contratos de servicios profesionales municipales que pertenecen a la partida 172, son sometidos desde el día 18 de marzo, en virtud a la CIRCULAR No. 18, de la Contraloría General de la República?
- Si dicho control es aplicable al Municipio de Las Tablas, siendo el mismo autosuficiente.”

De lo anterior, se entiende que le interesa conocer el criterio de este despacho, respecto a la aplicación del contenido de la Circular No 18 de marzo de 2004, emitida por la Contraloría General de la República.

Opinión de la Procuraduría de la Administración:

Sobre el tema consultado este despacho se abstiene en emitir conceptos que se relacionen con la facultad que tiene la Contraloría General de la República, porque estaríamos inmiscuyéndonos en su régimen y atribuciones de funcionamiento, tema que no es de nuestra competencia, toda vez que dicha institución pública es autónoma, y puede emitir Circulares para dar instrucciones o adoptar mecanismos de control en el sector público, en relación con el gasto público. Esto es así, ya que,

para el Derecho Administrativo, las Circulares son fuentes del Derecho, en consecuencia son de obligatorio cumplimiento. En este sentido, nuestro análisis se circunscribirá en reafirmar las atribuciones que tiene la Contraría General de la República, para realizar el control fiscal sobre los agentes de manejo y en especial cuando se refiere a las contrataciones de servicios profesionales.

Para iniciar veamos este tema a la luz de la Ley 32 de 8 de Noviembre de 1984, por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

El artículo 11 recoge las funciones generales de la Contraloría General de la República. Veamos los numerales aplicables a esta consulta:

“Artículo 11. Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General 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**. (El resaltado es de la Procuraduría de la Administración).

2. **Fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos** y otros bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas. (El resaltado es de la Procuraduría de la Administración).

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. Esta determinación se hará mediante resolución escrita que expedirá el Contralor General. (El resaltado es de la Procuraduría de la Administración).

3. **Examinará, intervendrá y fenecerá las cuentas de los servicios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos**. Lo atinente a la responsabilidad penal corresponderá decidirlo a los tribunales ordinarios. (El resaltado de la Procuraduría de la Administración).

4. Realizará inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentará las denuncias respectivas. Estas investigaciones pueden iniciarse por denuncia o de oficio, cuando la Contraloría lo juzgue oportuno. (El resaltado es de la Procuraduría de la Administración).

Al instruir una investigación, la Contraloría practicará las diligencias tendientes a reunir los elementos de juicio que esclarezcan los hechos, pudiendo recibir testimonios, designar peritos, realizar inspecciones y practicar cualesquiera otras pruebas instituidas por la ley.

5....

6. Recabará de los respectivos servidores públicos inconformes sobre la gestión fiscal de las dependencias públicas nacionales, municipales, autónomas o semi-autónomas, de las empresas estatales y juntas comunales, con la periodicidad que las circunstancias ameriten. (El resaltado es de la Procuraduría de la Administración).

7.

8.

9. Establecerá 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 labor de 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. (El resaltado es de la Procuraduría de la Administración).

10. Participará en la elaboración del presupuesto general del Estado en la forma prevista en la Constitución, emitirá concepto sobre la viabilidad y convivencia de la expedición de créditos suplementales y extraordinarios e informará al Órgano Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa sobre el estado financiero de la administración Pública.

La Contraloría emitirá concepto sobre los proyectos de leyes que supriman ingresos comprendidos en el Presupuesto y establezcan rentas sustitutivas o aumente las existentes, en la forma establecida en el Artículo 272 de la Constitución.

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 Ministerios de Hacienda y Tesoro y de Planificación y Política Económica, 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 que concierne a los municipios, Juntas Comunales, entidades autónomas y semi-autónomas, 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.

(El resaltado es de la Procuraduría de la Administración).

11....

12....

13. Presentará al Órgano Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa un informe sobre sus actividades.

14. Juzgará las cuentas que llevan los agentes y empleados de manejo de fondos públicos, cuando surjan reparos al momento de su rendición o a consecuencia de investigaciones efectuadas por la Contraloría y, (El resaltado es de la Procuraduría de la Administración).

15. Cualesquiera otras que le asigne la ley.

Observemos la gama de atribuciones que tiene la Contraloría General de la Nación, esto se debe a que es la única entidad estatal facultada, legalmente, para controlar y autorizar el manejo de los gastos públicos; que realizan los agentes de manejo en las instituciones públicas, ya sean éstas, autónomas o semi autónomas.

En este sentido, los Municipios (autónomos o semiautónomos), cuentan con agentes de manejo, que para su funcionamiento utilizan dinero público, entonces, es deber de la Contraloría General de la República; por mandato legal, fiscalizar que estos agentes de manejo utilicen correctamente los fondos públicos.

En el mismo orden de ideas, los agentes de manejo tienen el deber de rendir cuenta a la Contraloría General de la República, sobre la utilización de dichos fondos. Tal disposición se encuentra tipificada en los artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22, y 23 de la Ley 32 de 8 de Noviembre de 1984, que a continuación transcribiremos:

“CAPÍTULO II

De la Rendición de Cuentas

Artículo 17. Toda persona que reciba, maneje, custodie o administre fondos o bienes públicos, está en la

obligación de rendir cuentas a la Contraloría General, en la forma y plazo que ésta, mediante reglamento, determine. Esta obligación alcanza a las personas que administren por orden de una entidad pública, fondos o bienes pertenecientes a terceros y a los representantes de las sociedades o asociaciones que reciban subsidios de dichas entidades públicas.

Para los fines de esta ley, la condición de empleados de manejo alcanza, además, a todo servidor público o empleado de una empresa estatal facultado por la ley para contraer obligaciones económicas, ordenar gastos y extinguir créditos a nombre o en representación de una entidad o dependencias del Estado o empresa estatal.

Es agente de manejo, para los mismos fines, toda persona que sin ser funcionario público recauda, pagos dineros de una entidad pública o, en general, administra bienes de ésta.

Artículo 18. Rendición de cuentas, para los fines de esta ley, es el informe rendido por la persona a que se refiere el artículo anterior, **sobre la actuación relacionada con los fondos y bienes que recibe**, maneje, custodie o administre dentro de un periodo determinado, e incluye el informe financiero correspondiente a la respectiva dependencia estatal. La Contraloría, cuando lo estime necesario, podrá solicitar el envío de los comprobantes respectivos. (El resaltado es de la Procuraduría de la Administración).

Artículo 19. Cuando no se haya señalado término al efecto, toda cuenta sobre fondos deberá rendirse mensualmente, dentro de los primeros quince días del mes siguiente.

Artículo 20. Cuando la persona, al ser requerida por la Contraloría, no presente el estado de su cuenta con la documentación y valores que la sustentan, se presumirá que existe faltante por el monto correspondiente.

Artículo 21. Cuando las circunstancias lo justifiquen, podrá la Contraloría conceder un término prudencial, en adición al establecido, para que se rinda la cuenta o se exhiba su estado, en caso de incumplimiento de renta obligación sin culpa del obligado.

Artículo 22. La Contraloría podrá sancionar con multa de cincuenta balboas (B/ .50.00) a quinientos balboas (B/ .500.00), según la gravedad del caso, al que no rinda oportunamente su cuenta o no exhiba el estado de la misma al momento de requerido. En caso de reincidencia, podrá sancionarlo con el doble de la pena anterior y, si el hecho ocurre dentro del año siguiente a la fecha en que se impuso la primera sanción, podrá solicitar la suspensión del empleado hasta por el término de un mes.

Artículo 23. En caso de negligencia grave o reticencia evidente en el cumplimiento de las obligaciones a que se contrae el artículo anterior, la Contraloría estará facultada para solicitar la destitución del empleado y ésta deberá decretarse una vez comprobados los hechos.

Artículo 24. Para la aplicación de las sanciones señaladas en los dos artículos anteriores, la Contraloría emitirá un reglamento que regule el procedimiento respectivo, y que contemplará la forma de comprobar las infracciones.”

La mencionada normativa, dispone, de manera categórica, el deber y facultad de la Contraloría General de la República para fiscalizar los actos de manejo, de igual forma la obligación de los agentes de manejo de mantener sus cuentas claras para que la Contraloría verifique, que se le está dando el uso correcto a esos fondos públicos.

Es este mismo orden de ideas, los artículos 45, 46, 47 y 48, de la Ley 32 de 1984, enmarcan una facultad que es de suma importancia y de gran compromiso que cumple la Contraloría General de la República. Veamos el contenido literal de estos artículos:

“Artículo 45. La Contraloría refrendará o improbará los desembolsos de fondos públicos y los actos que

afecten patrimonios públicos. Esta facultad, cuando así lo juzgue conveniente por razón de las circunstancias, podrá no ser ejercida, pero tal abstención debe ser autorizada mediante resolución motivada del Contralor o del Sub-Contralor General de la República. La decisión respectiva puede ser revocada en cualquier momento en que las circunstancias lo aconsejen. (El resaltado es de la Procuraduría de la Administración).

Artículo 46. Es atribución de la Contraloría emitir **concepto sobre la viabilidad jurídica y sobre la conveniencia de que los Municipios y las Instituciones autónomas y semi-autónomas contraten empréstitos para realizar los objetivos que señale la Ley.** (El resaltado es de la Procuraduría de la Administración).

Artículo 47. La Contraloría refrendará todos los bonos, pagarés, letras y otros documentos constitutivos de la deuda pública. Esta facultad será ejercida por el Contralor General, el Sub-Contralor General o por el funcionario de la Contraloría que el primero designe. Sin el cumplimiento de este requisito, el título será nulo.

Para tal efecto, ningún documento o título de la deuda pública será puesto en circulación sin haber cumplido esa exigencia.

Artículo 48. **La Contraloría refrendará todos los contratos que celebren las entidades públicas y que impliquen erogación de fondos o afectación de sus patrimonios.** Esta función puede no ser ejercida en aquellos casos en que la Contraloría, por razones justificadas, la considere innecesaria, lo cual debe declarar en resolución motivada del Contralor o Sub-Contralor General de la República. (El resaltado es de la Procuraduría de la Administración).

De las citadas disposiciones, rescatamos que la Contraloría General de la República tiene un amplio poder en toda la República, como el de aprobar o improbar los contratos que celebren las entidades públicas, es decir, determinar y verificar si se cumplió con el trámite pertinente de acuerdo a los parámetros legales, como también, si existen suficientes fondos para la ejecución de dichos contratos.

En este sentido, los Municipios aunque sean autónomos, no pueden desconocer el control fiscal que realiza la Contraloría General de la República, puesto que es el único ente estatal facultado por la Constitución y la Ley para fiscalizar los fondos públicos en todas las instituciones públicas del país.

En atención a lo desarrollado, este despacho concluye de la siguiente forma:

1. Que los Municipios cuentan con agentes de manejo, que utilizan dinero público, por tanto, le corresponde a la Contraloría General de la República, por imperativo legal, vigilar que a dichos fondos se le dé la debida utilización.
2. Que los contratos de servicios, en donde forme parte el Estado, la Contraloría General de la República, tiene que proceder con lo que señala la Ley, es decir, realizar el control previo o el posterior.
3. Que los Municipios, aunque en algunos casos sean autosuficientes, esto no indica que deben dejar de cumplir con las normas y medidas establecidas por la Ley, dentro de la función suprema que tiene la Contraloría General de la República, sobre el manejo de los fondos públicos, prueba de ello, es que en cada Municipio se encuentra presente una extensión de la Contraloría General de la República, cumpliendo la función fiscalizadora de los fondos públicos.

Esperamos de esta forma haber atendido su solicitud se suscribe de usted, atentamente.

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/1041/cch.