

C-No.305

Panamá, 19 de diciembre de 2001.

Señora

LIBERTAD BRENDA DE ICAZA

Alcaldesa del Distrito de La Chorrera

La Chorrera, Provincia de Panamá.

E. S. D.

Señora Alcaldesa:

Acuso recibo de su nota N°. DA-912-01 de 5 de diciembre de 2001, mediante el cual tuvo a bien elevar consulta a esta Procuraduría, relacionada con “las funciones de la Dirección de Auditoría Interna del Municipio de La Chorrera, sobre vigilancia, fiscalización, uso y destino de las partidas que se asignan a las Juntas Comunales por parte del Municipio en el presupuesto”.

Según nos plantea, en el presupuesto del Municipio de La Chorrera se tiene asignado a las juntas comunales el desembolso de una suma de dinero definida como funcionamiento en el renglón 648 y de proyectos en el renglón 980. En la práctica cotidiana del uso de estas partidas por parte de las Juntas Comunales no se contempla la rendición de cuentas o presentación de informes, documentación, uso, control y demás aspectos relacionados con el gasto o utilización de dicho dinero.

Dictamen de la Procuraduría de la Administración

En nuestro derecho positivo, por mandato constitucional y legal, la Contraloría General de la República, ejerce funciones como ente fiscalizador de los fondos públicos.

El artículo 276 de la Constitución Política, plantea lo siguiente:

"ARTICULO 276. Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que le señale la Ley, las siguientes:

1...

2.Finalizar, regular y controlar todos los actos de un 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, igual que aquellos en que sólo ejercerá este último.

...

4. Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso presentar las denuncias respectivas.

5.Recabar de funcionarios públicos correspondientes informes sobre la gestión fiscal de las dependencias públicas, nacionales, provinciales, **municipales**, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales.

...

8.Establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas señaladas en el numeral 5 de este artículo.

...

13.Juzgar las cuentas de los Agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos a las mismas por razón de supuestas irregularidades".

Por su parte, los artículos 1 y 2 de la Ley No.32 de 8 de noviembre de 1984, "Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República señalan lo siguiente:

“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 General 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 personas 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 reproducidas, 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. Dichas funciones, a su vez, pueden ser agrupadas en cuatro grandes atribuciones: la de llevar el libro de la deuda pública, la supervisión de las cuentas del erario, la determinación de los métodos de contabilidad y la organización administrativa de la propia Contraloría.

En esencia, tales funciones se centran en la revisión, conformación y supervisión, mediante procedimientos contables, de las cuentas, pagos, transferencias, contratos, órdenes de las entidades públicas, para determinar si

están conforme a las normas jurídicas pertinentes, a fin de poder otorgar o no, el respectivo refrendo. Para ello, expide reglamentaciones específicas, recogidas en manuales de procedimiento.

A nivel interno, cada Ministerio, ente autónomo o semiautónomo en nuestro ordenamiento jurídico, cuenta con un departamento de auditoría interna, el cual tiene entre sus funciones, realizar una evaluación permanente e imparcial de las operaciones y estructuras de control interno del respectivo ente público, orientada a apoyar su función directiva y el constante mejoramiento de su administración, para la realización efectiva de sus objetivos institucionales en el marco de las políticas del Gobierno Nacional.

El trabajo de las unidades de auditorías internas abarca las operaciones de la entidad u organismo, y evalúa la conveniencia y eficacia de las medidas de control interno incorporadas a los procesos administrativos y financiero-contables por medios manuales o electrónicos, la eficiencia de las operaciones y el desempeño de sus funcionarios.

La auditoría interna gubernamental es una actividad de evaluación permanente e imparcial de las operaciones y estructuras de control interno de cada ente público, orientada a apoyar su función directiva y el constante mejoramiento de su administración, para la realización efectiva de sus objetivos institucionales en el marco de las políticas del gobierno nacional.

Así tenemos que, los objetivos de la auditoría interna gubernamental se encuentran claramente definidos en las normas de auditoría interna para las instituciones del sector público, emitidas por la Contraloría General de la República, los cuales pasamos a enunciar:

“Objetivos: A través de la evaluación independiente de las operaciones de cada entidad pública a la que se sirva, la auditoría interna gubernamental tiene los siguientes objetivos:

a. Asegurar la efectiva rendición de cuentas sobre el uso adecuado de los recursos del Estado encomendados a su administración, por medio de un sistema de contabilidad confiable y oportuno.

b. Evaluar la eficacia de los sistemas de administración y finanzas y de los instrumentos de control interno a ellos incorporados;

c. Evaluar la eficacia de su organización, planificación, dirección y control, así como la eficiencia, efectividad y economía con que se han ejecutado las operaciones;

d. Evaluar si los resultados obtenidos corresponden a lo planificado y presupuestado dentro del marco legal y los objetivos institucionales;

e. Coadyuvar en la observancia de la legislación, las normas y políticas a las que esté sujeta la entidad, así como el cumplimiento de sus objetivos, metas y presupuestos programados,

f. Promover la existencia de parámetros o guías que permitan medir la eficiencia de la administración y los resultados obtenidos;

g. Asegurar que la entidad haya tomado las debidas protecciones para la conservación y control de sus recursos o activos y sus derechos y obligaciones." (Contraloría General de la República de Panamá, Normas de Auditoría Interna para las Instituciones del Sector Público, Norma No. 1; Preceptos Generales, Publicaciones Técnicas de Contraloría, Serie: Principios Básicos, Septiembre de 1993. Pags. 2 y ss.)

En dicho manual se establecen la importancia, y las responsabilidades respecto de la unidad de auditoría interna como también las funciones básicas de ésta.

Importancia: La función de auditoría interna constituye un instrumento de ayuda a toda institución y a sus diversos cuadros directivos y operativos, para el cumplimiento de sus objetivos. Por eso se considera de esencial importancia su existencia en la estructura de las organizaciones y entidades públicas, para promover la conjugación de recursos, esfuerzos y necesidades de cada organismo en la consecución de dichos fines.

Además, apoya a la unidad superior (ministros o directores, rectores y titulares de los entes públicos) de cada organismo e institución pública, a través de evaluaciones permanentes e imparciales de los distintos aspectos del proceso administrativo que dirige, y se convierte en el medio más eficaz de lucha contra la corrupción y el desperdicio de recursos propiedad del Estado, que tiene la responsabilidad de registrar con eficiencia y eficacia.

De las responsabilidades respecto de la Unidad de Auditoría Interna:

“De las Autoridades superiores (Ministros o Directores, Rectores y Titulares de los entes públicos): Con el fin de promover la eficiencia y eficacia de las operaciones de las instituciones públicas mediante el aprovechamiento de los servicios de auditoría interna, sus respectivos titulares que han recibido la responsabilidad de dirigirlas deberán:

a. Crear y mantener una unidad de auditoría acorde a las necesidades y magnitud de la institución a su cargo, garantizando su libre acceso a la información disponible.

b. Comunicar a todos los servidores de su institución, las funciones, objetivos y ámbito de acción de la unidad de auditoría interna.

c. Promover y mantener en todos los niveles de la organización de su entidad, el respeto a la independencia de la unidad de auditoría interna.

d. Crear el ambiente propicio para que todos los funcionarios y servidores públicos, presten la mayor colaboración en los trabajos que realicen los auditores internos.

e. Garantizar la atención a los informes de auditoría interna y el cumplimiento de las recomendaciones que contengan como resultado de su evaluación.

f. Propiciar por escrito, en plazos razonablemente breves, sobre las acciones que deberán llevarse a cabo, para atender las recomendaciones de los informes de la auditoría interna.

g. Dotar a la unidad de auditoría interna de los recursos presupuestarios, humanos y materiales necesarios para su mejor desenvolvimiento.

h. Promover la educación continua en todos los campos de trabajo del auditor interno, como requisito indispensable para contar con un equipo de auditores capacitados y con el entrenamiento técnico y profesional

Por último se mencionan las funciones propias e inherentes a la unidad de auditoría interna:

Funciones de la unidad de auditoría interna: Son funciones básicas de la unidad de auditoría interna, las siguientes:

“a. Organizar, planificar, dirigir y controlar las funciones a su cargo, en forma técnica, independiente y profesional;

b. Asegurar que las labores de los auditores estén emitidos en las normas, principios y procedimientos emitidos por la Contraloría General de la República y aquéllas de carácter general que rigen la profesión del Contador Público Autorizado;

c. Formular un plan anual de actividades cm base en los objetivos institucionales y la coordinación con las unidades administrativas;

d. Evaluar permanentemente los sistemas de operación, los sistemas computarizados y los procesos de control interno a ellos incorporados;

e. Buscar y proporcionar las recomendaciones apropiadas para mejorar las debilidades detectadas en las operaciones examinadas, garantizando la aplicación de las recomendaciones;

f. Actuar en todo tiempo con imparcialidad en sus apreciaciones sobre los hechos y actos examinados, cumpliendo con los conceptos de ética profesional.

g. Asegurar la calidad profesional de los trabajos de su personal dentro del marco legal y normativo vigente (Principios Éticos, Normas de Auditoria, Reglamentos hornos, etc.);

h. Asegurar, luego de los trabajos realizados, la confidencialidad de la información evaluada;

i. Generar la actualización permanente de los conocimientos técnicos de los Auditores en los diferentes campos de su especialización institucional;

j. Mantener comunicación y coordinación permanentes con la Contraloría General de la República y las oficinas privadas de auditoria, especialmente para formular el Plan Anual de Auditoria y para asegurar el seguimiento de las recomendaciones resultantes de los trabajos ejecutados;

k. Recibir y atender denuncias y quejas de terceros acerca de los actos de manejo de los servidores públicos de la entidad;

l. Enviar oportunamente al titular de la institución (Ministros o Directores), los planes anuales e informes de auditoria que se desprenden de su trabajo, en los términos y plazos que establezca la normatividad correspondiente;

m. Una copia del Plan Anual y del Informe de Auditoria, serán enviados a la Contraloría General de la República;

n. Crear y mantener una imagen de credibilidad y alto nivel profesional en las ejecutorias de la unidad de Auditoria Interna y sus miembros;

ñ. Asegurar que los miembros de la unidad cumplan debidamente sus obligaciones a través de la planeación y ejecución del trabajo y auditoría conforme a las normas y procedimientos aplicables al ámbito gubernamental;

o. Ejecutar todas aquellas labores de control y verificación que le sean propias, en el marco funcional de cada institución pública." (Contraloría General de la República de Panamá, Normas de Auditoría interna para las Instituciones del Sector Público, Norma No. 1; Preceptos Generales; Publicaciones Técnicas de Contraloría, Serie: Principios Básicos, Septiembre de 1993).

En otro orden de ideas, y como ejemplo en el ámbito municipal capitalino tenemos que a través del Acuerdo No.7 de 11 de enero de 1996 se establece la estructura administrativa municipal en materia de fiscalización, así:

1. Oficina de Contraloría General de la República en el Municipio.
2. Oficina de Auditoria Interna
 - a. Departamento de Auditoria General
 - b. Departamento de Auditoria Operacional y Sistemas
 - c. Departamento de Auditoria de Oficina

Como podemos apreciar, la oficina de la Contraloría General en el municipio, debe cumplir sus funciones regulares, las cuales fueron detalladas en párrafos precedentes, al hacer alusión a las funciones generales de la Contraloría.

Por su parte, los departamentos de auditoria interna, deben ejercer las atribuciones señaladas en los manuales, que, sobre el particular, ha dictado la Contraloría General de la República.

En conclusión, esta Procuraduría es del criterio que los auditores internos municipales del Municipio de La Chorrera, de conformidad con lo establecido en

el artículo 58 de la Ley 106 de 1973, tendrán, con respecto a la fiscalización y control de los actos de manejo sobre fondos y patrimonios municipales, las mismas funciones, atribuciones y deberes que la Constitución y las Leyes señalen al Contralor General de la República, con respecto a los fondos y bienes de la Nación.

Por tanto, los auditores internos del Municipio de La Chorrera, están facultados por ley para fiscalizar y controlar los actos de manejo de los fondos y patrimonios municipales que se asignen a las juntas comunales.

Es importante hacer énfasis en que, las funciones fiscalizadoras ejercidas por la Contraloría General de la República y la auditoria interna municipal son algo diferente, pero las mismas tienen como objetivo fundamental controlar los actos de manejo de fondos y bienes municipales.

De esta manera esperamos haber absuelto debidamente su consulta.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/cch.