

Panamá, 4 de diciembre de 1997.

Maestro  
**Iván D. Saurí**  
Alcalde del Distrito de Capira  
Capira - Provincia de Panamá

Estimado Señor Alcalde:

Sean nuestras primera palabras para saludarlo y a la vez, damos respuesta a su interesante Nota No.415-97 de 14 de noviembre de 1997, enviada mediante fax, referente al "papel de los auditores de la Contraloría General de la República en los Municipios."

Las funciones de los Auditores de la Contraloría General de la República en los Municipios, o llamados Auditores Municipales, podemos encontrarlas en la Ley No.106 de 8 de octubre de 1973 "sobre Régimen Municipal (G.O. No.17,458 de 10 de octubre de 1973) modificada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, en su capítulo IV "el Servicio de Auditoría" que dispone lo siguiente:

**ARTICULO 58.-** "Corresponde a la Contraloría General de la República, en conformidad con las normas constitucionales pertinentes, la fiscalización y control de los actos de manejo sobre fondos y patrimonios municipales para lo cual creará las adiciones respectivas, designará al Auditor Municipal, al personal subalterno, y les asignará las remuneraciones correspondientes según las necesidades. Los Auditores Municipales, tendrán con respecto a la fiscalización y control de los actos de manejos sobre fondos y patrimonios municipales, las mismas funciones, atribuciones y deberes que la Constitución y las Leyes señalan al Contralor General de la República con respecto a los fondos y bienes de la Nación..." (Subrayado nuestro)

El artículo anterior determina que le corresponde a la Contraloría General de la República la fiscalización y control de los fondos y del patrimonio municipal por medio del Auditor Municipal, y que sus funciones son las mismas que tiene el Contralor General de la República, según el ordenamiento jurídico vigente. Al respecto podemos citar algunas funciones previstas en la Constitución Política, como por ejemplo:

**ARTICULO 276.-** “Son funciones...

- 1.- Llevar...
- 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 manejos, al igual que aquéllos en que sólo ejercerá este último,
- 3.- Examinar...
- 5.- Recabar de los funcionarios públicos correspondientes informes sobre la gestión fiscal de las dependencias públicas, nacional, provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales.
- 6.- Establecer...” (Subrayado nuestro)

Una norma muy parecida a la anterior la podemos encontrar en el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley No.32 de 8 de noviembre de 1984 (G.O. No.20.188 de 20 de noviembre de 1984), no obstante agrega, entre las funciones:

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

- 1.- Llevará...
- 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...” (Subrayado nuestro)

Más adelante, dentro de las funciones especiales, la misma Ley Orgánica de la Contraloría, preceptúa lo siguiente:

**ARTICULO 35.-** “La Contraloría establecerá y mantendrá un control efectivo sobre los fondos, las especies venales y todos los demás bienes, muebles e inmuebles, que integran los patrimonios de las entidades estatales o que han sido confiados a éstos bajo custodia, cuidado o control de servidores públicos .

Los departamentos u oficinas encargadas de llevar la contabilidad en los distintos Ministerios, entidades autónomas, semiautónomas, municipales, Juntas Comunales, empresas estatales, empresas mixtas y en general todas las empresas en cuyos capitales tenga participación una entidad estatal, mantendrán inventarios y registros adecuados y oportunos sobre todos los bienes que ingresen o salgan del patrimonio de dichas dependencias estatales.” (Subrayado nuestro)

De todo este conjunto de normas colegimos que la Contraloría General de la República, en este caso representada por el Auditor Municipal, tiene fuerte ingerencia en los Municipios, pese a que la misma Constitución Política prevé su autonomía:

**ARTICULO 229.-** “El municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito...”

Sin embargo, la autonomía municipal en Panamá no es plena si la comparamos con las organizaciones políticas de otros países como los Estados Federales, por ello, reservan en esas legislaciones el término autonomía para estos organismos, y para los Municipios el concepto de autarquía dada su limitación financiera.

Según la doctrina, autonomía se refiere a la facultad que tiene un ente de darse su propia ley (ley formal), sus propias instituciones y de gobernarse por ellas, pero todo esto en base a la normativa dictada por el ente soberano, el cual no ejerce un control constante y regular sobre aquella. (Cfr. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, 7º reimpr., Edit. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina: 1984, pág. 30.)

Para MARIENHOFF autarquía es “toda persona jurídica pública estatal que, con aptitud legal para administrarse a sí misma, cumple fines públicos específicos.” Un ente o institución autárquica puede dictarse normas y reglamentos, más no leyes en sentido formal. (MARIENHOFF, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo “Teoría

General", t. I., 3ra. edic., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina: 1982, pág. 384)

Incluso se llega a distinguir entre autonomía y autarcía, así el maestro argentino CASSAGNE considera que autarcía es un concepto económico y se define como la facultad de autosuficiencia económica-financiera..." (CASSAGNE, Juan C., Derecho Administrativo, t. I., 4ta. edic., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina: 1993, pág. 330)

Los entes autónomos dictan sus leyes formales para sí mismo, en cambio los autárquicos dicta leyes materiales (reglamentos, resoluciones, etc.); Los entes autónomos no son controlados constante y regularmente, mientras los autárquicos siempre están sometidos a un tipo de control por parte de la administración central; "... la autonomía es comprensiva, por definición, de la autarquía como el género y la especie." (MARIENHOFF, Miguel, Ob. Cit., pág. 388)

Los países que tienen un régimen unitario de gobierno (la gran mayoría como: Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá, Uruguay, entre otros) no distinguen entre autonomía y autarquía, debido a que no cuentan con un Estado miembro (Estado Federal, Provincia Federal) del Estado Nacional que revista un mayor grado de autosuficiencia al punto de dictarse sus propias leyes formales (de acuerdo a los preceptos establecidos por el Estado Nacional), y porque no han tenido la influencia de la doctrina italiana.

Se puede afirmar que la diferencia entre la autonomía y la autarquía es de grado, o sea, de la mayor o menor autosuficiencia que el Estado Soberano le brinde al ente a través de su Constitución Nacional, ya que la primera además de administrarse se da sus propias leyes, y la segunda sólo se administra por delegación legal.

Los Municipios en Panamá sustentan su autonomía constitucionalmente al poder: recaudar sus propios ingresos, fijar impuestos, exonerar contribuciones, preparar y aprobar su propio presupuesto (sólo supletoriamente se le puede aplicar la Ley del Presupuesto Nacional, art. 148, Ley N°65 de 24 de diciembre de 1996), prestan servicios de utilidad pública (recolección de basura, etc.).

En cambio, los Municipios panameños ven coartada su libertad al: contratar empréstitos pero con la autorización previa del Organo Ejecutivo; dictar impuestos que no tengan incidencia fuera del Distrito, a menos que la Ley lo establezca; enajenar bienes municipales, excepto los bienes para uso o servicio público; destinar el 20% de las rentas municipales a la educación oficial de 1° enseñanza, y el 5% a la educación física de 1° y 2° enseñanza (art. 208, Ley N°47 de 1946 de Educación, reformado); cumplir con el ordenamiento jurídico nacional, entre otras limitaciones.

En consecuencia, el papel del Auditor Municipal es muy importante dentro de los Municipios, más aun en aquellos Distritos que reciben subvenciones del Gobierno

Nacional de acuerdo a lo dispuesto por la Ley No.106 de 8 de octubre de 1973, "sobre régimen municipal" (G.O. No.17.458 de 24 de octubre de 1973) modificada:

**ARTICULO 132.-** "El Estado ayudará, según lo permita el Tesoro Nacional, a los Municipios que no puedan atender con sus propios recursos, los gastos de sostenimiento de su administración..."

La Contraloría General de la República es una institución que en base a la Constitución Política y su Ley Orgánica, establece una serie de disposiciones legales mediante Decretos, Circulares, Instrucciones, disposiciones que tienden a uniformar los procedimientos y requisitos exigidos en materia de control y fiscalización, normativa de obligatorio cumplimiento por el resto de las entidades públicas.

En su Nota, también nos describe varios casos concretos donde discrepa con la actuación del Auditor Municipal, sobre todo con los constantes requisitos que exige para hacer efectivo cada trámite.

Respecto a la confección de un cheque, que retiene, no firma, exige copia de tal o cual documento, debemos manifestarle que si bien los requisitos exigidos por la normativa de la Contraloría General de la República es de obligatorio cumplimiento por los municipios, igualmente no menos cierto es que éste sólo puede exigir de manera uniforme aquellos requisitos que prevea expresamente la Ley, Decretos, Reglamento, y Circulares de dicha institución, de acuerdo a la Ley N°33 de 8 de noviembre de 1984 "por la cual se toman medidas administrativas y se dictan otras disposiciones" (G.O. N° 20.187 de 19 de noviembre de 1984):

**ARTICULO 8.-** "Se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones le y en los reglamentos a que se refiere el artículo 7 de esta Ley."

**ARTICULO 7.-** "Los Ministros y Directores de Entidades Autónomas deberán reglamentar la tramitación interna a las peticiones, reclamaciones, consultas o quejas que los corresponda resolver..."

**ARTICULO 1.-** “Las actuaciones administrativas en los ministerios y entidades descentralizadas se llevarán a cabo con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia...”

**ARTICULO 2.-** “Los documentos y expedientes administrativos se tramitarán de manera uniforme para que cada serie o tipo de los mismos responda a iguales características y formatos.” (Subrayado nuestro)

Esto quiere decir que los Alcaldes pueden solicitar a la Contraloría General de la República que le indique el basamento legal de un procedimiento determinado, de sus requisitos, al igual que cualquier otra institución pública.

Por otro lado, en el caso de las tres (3) cotizaciones de las casas comerciales exigidas por el Auditor Municipal para adquirir un bien, este requisito está sustentado legalmente en el Manual de Procedimientos Administrativos y Fiscales para los Contratos o Compras Menores, y el Manual de Manejo de Caja Menuda de la Contraloría General de la República. Debido a que en su consulta no especifica la cantidad del bien adquirido, primero transcribimos parte de la consulta que nos hizo el Presidente de la Junta Comunal del Corregimiento Mateo Iturralde, relativa al requisito de las cotizaciones:

“... El Manual de Procedimientos Administrativos y Fiscales para los Contratos o Compras Menores, refiere al Manual de Caja Menuda al indicar en sus Normas Generales en el punto 1, de los Aspectos Legales de los Contratos o Compras Menores literal f), que para los desembolsos inferiores o iguales a B/.100.00 se podrá exigir una sola cotización.

El Manual de Caja Menuda, establece que para los desembolsos de cien balboas (B/.100.00) o menos, solamente debe mediar una referencia del valor del bien o servicio ofertado... Por tanto, no es necesario las tres (3) cotizaciones...

La Unidad de Compras podrá solicitar mediante fax o cualquier otro medio expedito, las cotizaciones a los proveedores debidamente firmadas, o por cualquier otro medio tecnológico confiable que garantice el ejercicio de una auditoría posterior...” (Consulta N° C-248 de 12 de septiembre de 1997)

En cambio, el Manual de Procedimientos Administrativos y Fiscales para los Contratos o Compras Menores, aprobado mediante Resolución N° 812 de 9 de septiembre de 1996, establece en cuanto a cotizaciones de bienes con un valor superior a los cien balboas (B/.100.00), exige como mínimo tres (3):

**ARTICULO 2.- “Requisitos para los Contratos o compras Menores.**

- a. Disponibilidad presupuestaria y financiera.
- b. Solicitud de cotizaciones (no menos de tres).
- c. Fianza de cumplimiento (Para contrataciones de obras que sean iguales o que exceden la suma de cinco mil balboas, (B/.5,000.00) y en los casos de bienes muebles consumibles que no tengan reglamentación especial.”

Por último, sobre el requisito de la garantía en español, consideramos que Usted no debe incurrir en gasto de traducción, sino exigirle a la empresa que le proporcione la debida garantía en nuestro idioma oficial (art. 7, Constitución Nacional), ya que incluso el etiquetado y otras informaciones de un producto deben estar en nuestro idioma, conforme al artículo 31 de la Ley N°29 de 1° de febrero de 1996 “por la cual se dictan normas sobre la defensa de la competencia y se adoptan otras medidas” (G.O. N°22.966 de 3 de febrero de 1996).

Esta Ley regula el tema de la garantía en los artículos 36 y siguientes, describiendo qué debe contener el documento de garantía cuando no está incluido en el contrato o en la factura (art. 39), y expresando que dicha garantía deberá constar por escrito en forma clara y precisa, de lo cual se deduce que para ser clara la garantía para el consumidor promedio, la misma debe ser en español. Esta normativa le es aplicable a los bienes que adquiera el Estado, los Municipios, puesto que ellos también son consumidores.

En la Ley N°29 de 1996, sólo hay una excepción al idioma español y es en cuanto al manual de instrucciones del producto, ya que la misma permite que sea en otro idioma, pero en este caso el proveedor del producto con instrucciones en otro idioma no podrá rehusar el cumplimiento de la garantía, ni eximirse de responsabilidad extracontractual por daños y perjuicios, invocando uso inadecuado del producto (art. 44).

Aconsejamos consultar a la Comisión de Defensa de la Libre Competencia y asuntos del Consumidor (CLICAC) en caso de que la empresa comercial se niegue a darle la garantía en nuestro idioma oficial, el español.

Por todo lo anterior, somos del criterio que el Auditor Municipal tiene gran ingerencia en los aspectos financieros de los Municipios en base con a nuestra Constitución Política y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Sin embargo, el Auditor Municipal sólo puede exigir de manera uniforme aquellos requisitos que prevea expresamente la Ley, Decretos, Reglamentos, y Circulares de dicha institución, de acuerdo a la Ley N°33 de 8 de noviembre de 1984 "por la cual se toman medidas administrativas y se dictan otras disposiciones", por ende, recomendamos una mayor coordinación y comunicación en las actuaciones de ambas instituciones, la Contraloría General de la República y los Municipios.

Esperamos haber resuelto satisfactoriamente su interrogante, de Usted,

Cordialmente,

**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración

AMdeF/6/cch.