



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 7 de abril de 2015
C-18-15

Licenciado
Federico Humbert
Contralor General de la República
Contraloría General de la República
E. S. D.

Señor Contralor:

Con fundamento en la competencia constitucional atribuida al Ministerio Público por el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política, de “*Servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos*”, me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su nota 401-15-Leg, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si la Contraloría General de la República tiene competencia para reglamentar el artículo 83-A de la Ley 32 de 1984, que establece el derecho de los funcionarios de dicha entidad del Estado, a la cobertura de las costas y gastos necesarios para su defensa técnica; y, en caso afirmativo, si el reglamento que se dicte puede establecer las condiciones a las que estará sujeta esa erogación, en lo concerniente a los actos y decisiones que la justifican; su monto y el momento en que ha de efectuarse el pago.

En cuanto a la competencia para reglamentar el artículo 83-A de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, como quedó adicionada por la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008; del numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política de la República, se desprende que **dicha atribución le corresponde a la Contraloría General de la República**, toda vez que la disposición de dineros públicos para sufragar los gastos inherentes a la defensa técnica de sus funcionarios, constituye un *acto de manejo de fondos públicos*.

Las normas jurídicas mencionadas, disponen lo siguiente:

“**Artículo 280.** Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la Ley, las siguientes:

...
2. Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley.
...”. (el subrayado y resaltado es nuestro).

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.

“**Artículo 83-A.** Cuando los funcionarios de la Contraloría General de la República sean objeto de acciones, procesos, juicios o demandas, derivados de actos y decisiones adoptados de conformidad con esta Ley y en el ejercicio de sus atribuciones, funciones u obligaciones, tendrán derecho a que la institución les cubra los gastos y las costas que sean necesarios para su defensa.

...”(el subrayado y resaltado es nuestro).

Como es posible apreciar, la citada norma constitucional precisa la materia cuya reglamentación se encomienda a la Contraloría General de la República, en su condición de autoridad fiscalizadora y reguladora del manejo de los fondos y bienes públicos; por lo que, al ejercer su potestad reglamentaria, dicho ente constitucional deberá observar los límites que la propia Carta Fundamental y la ley le imponen.

Cabe indicar, además, que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que la potestad reglamentaria no es exclusiva del Órgano Ejecutivo, pudiendo ejercerla otras autoridades del Estado, en los precisos términos que les señala la Constitución y la ley. En este sentido, en sentencia de 14 de febrero de 2003, dicho alto tribunal de justicia, expresó lo siguiente:

“...

La potestad reglamentaria constituye, pues, una función del Ejecutivo para facilitar el cumplimiento o aplicación de la leyes, **respetando el espíritu y sentido de la ley que regula, es decir, que no debe el Órgano Ejecutivo pretextando cumplir con la función reglamentaria que la constitución le encomienda, desbordar o contradecir sus preceptos.** De allí, la frase acuñada por el administrativista Jaime Vidal Perdomo, que refiere que a mayor extensión de la Ley, menor extensión del reglamento, que la extensión del reglamento es inversamente proporcional a la extensión de la ley.

...

La potestad reglamentaria comentada, por otra parte, pese a tener carácter amplio, no es omnímoda o exclusiva de dicho Órgano estatal, en la medida que, aunque con carácter excepcional, confía también la misma Carta Magna al Tribunal Electoral el ejercicio de la potestad reglamentaria, si bien referida exclusivamente a leyes electorales (artículo 137. Numeral 3). Consecuentemente, se trata de una atribución reglamentaria que sufre sus recortes, verbigracia, en la competencia atribuida por la propia Constitución al Tribunal Electoral para dictar reglamentos en materia electoral.

...” (el resaltado es nuestro).

Igual criterio se aplicaría en los casos en los que la Contraloría General de la República está facultada para reglamentar las materias que le han sido encomendadas a su competencia.

Por tanto, es claro a juicio de esta Procuraduría, que la Contraloría General de la República está investida de potestad reglamentaria suficiente para reglamentar la cobertura de los gastos y costas procesales a que alude el citado artículo 83-A de la Ley 32 de 1984, adicionado por la Ley 67 de 2009; habida cuenta que dicho amparo institucional conlleva la

disposición de dineros del Estado y, en consecuencia, configura un acto de manejo de fondos públicos.

En lo concerniente a los actos y decisiones que justifican el reconocimiento del aludido amparo institucional, este Despacho opina que el artículo 83-A de Ley 32 de 1984, anteriormente citado, consagra un *derecho* a favor de todo funcionario de la Contraloría General de la República, cuya situación se enmarque dentro del supuesto de hecho que señala la norma, es decir, que sean objeto de acciones, procesos, juicios o demandas, derivados de actos y decisiones adoptados de conformidad con la Ley 32 de 1984 y en ejercicio de sus atribuciones, funciones u obligaciones.

En virtud de lo indicado, aun cuando el funcionario fuere objeto de una investigación administrativa, iniciada por la propia Contraloría General de la República, en nuestra opinión, debe entenderse que el mismo tendrá derecho a que la entidad le proporcione la cobertura de los "gastos" y "costas" procesales correspondientes, porque así lo señala la Ley. Además, establecer excepciones fundadas en el inicio de investigaciones disciplinarias o patrimoniales inconclusas, sería ir en contra de lo preceptuado en el tercer párrafo del artículo 83-A de la Ley 32 de 1984, que implícitamente prevé la posibilidad de que aun en ese supuesto, se le brinde al funcionario el amparo institucional, al establecer la obligación de éste, de reembolsar a dicha entidad estatal los gastos en que ésta hubiere incurrido para su defensa, de resultar responsable del acto o hecho que se le imputó.

En cuanto a la fijación del monto y el momento de efectuar el pago de la cobertura, esta Procuraduría opina que la Contraloría General de la República puede dictar normas especiales para regular dichas materias, habida cuenta que la disposición de esos dineros constituye un acto de manejo de fondos públicos.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/au.