

REPÚBLICA DE PANAMÁ



CONTRALORÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA

DIRECCIÓN NACIONAL DE ASESORÍA JURÍDICA

LEY 32 DE 8 DE NOVIEMBRE DE 1984

Actualizada, con notas, comentarios, concordancias,
Jurisprudencia y un índice alfabético

Diciembre de 2009

Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

“Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”.

El Consejo Nacional de Legislación

DECRETA:

Título I

Objetivos y Campo de Aplicación

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 y fenecer las cuentas relativas a estos.

La Contraloría llevará, además, la contabilidad pública nacional; prescribirá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas y dirigirá y formará la estadística nacional. ¹

Cfr. Artículos 279 y 280 de la Constitución Política vigente; Artículos 2, 11, 12, 25, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 72, 74, 75, 76, 78 y 83 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 y Ley 10 de 22 de enero de 2009 (G.O. 26,211 de 28 de enero de 2009).

“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 dirigirá y formará la estadística nacional.” ²

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

¹ Modificado por el Artículo 88 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República. (Gaceta Oficial 26169).

² El texto en cursiva corresponde al Artículo 1 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 antes de ser modificado por la Ley 67 de 2008.

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 disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales.

Título II Organización

Artículo 3.

La Contraloría General estará a cargo de un funcionario público denominado Contralor General de la República, quien ostentará la representación legal de la institución, secundado por un Sub-Contralor General. Ambos serán nombrados en la forma y por el período determinado en la Constitución Política. Ninguna entidad pública podrá crear o mantener en su organización unidades administrativas con la denominación de "Contraloría", ni cargos con la denominación de "Contralor".

Cfr. Artículos 161 (numeral 5) y 279 de la Constitución Política vigente; Artículos 55, 56 y 57 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 y Artículo 86 (numeral 2, literal b) del Código Judicial.

Artículo 4.

Para desempeñar los cargos de Contralor y Sub-Contralor General se requiere cumplir con los requisitos que al efecto exige la Constitución Política. Dichos servidores públicos, dentro del período para el cual fueron nombrados, no podrán ser suspendidos ni removidos sino por la Corte Suprema de Justicia cuando medien las siguientes causas:

- a) Haber incurrido en delito contra la Administración Pública, contra el patrimonio o la fe pública o, en general, en delito cuya pena principal sea prisión.
- b) Haber incurrido en delito de abuso de autoridad de infracción de los deberes de los servidores públicos; o,
- c) Haber incurrido en notoria ineptitud o negligencia en el ejercicio del cargo.

Cfr. Artículos 279 de la Constitución Política vigente y Artículo 86 (numeral 2, literal b) del Código Judicial.

Artículo 5.

La Contraloría General estará integrada por un Organismo Central y por los departamentos u oficinas que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones. En consecuencia, el Contralor General podrá crear oficinas regionales en distintos sectores del país y en los otros órganos del Estado, los Ministerios, las entidades autónomas, semi-autónomas, y municipales, cuando las necesidades del servicio lo justifiquen; su personal dependerá y será nombrado por el Contralor General, quien mediante reglamento determinará los requisitos exigidos para desempeñar el cargo y los deberes y responsabilidades inherentes al mismo. El Organismo Central ejercerá sus

funciones, de manera primordial, sobre las operaciones de manejo que realiza la Administración Central y sus gastos serán a cargo del Tesoro Nacional.

Los gastos por los servicios de fiscalización y control de los actos de manejo que se realizan en las entidades descentralizadas serán sufragados por la respectiva entidad en la proporción que le corresponda, conforme a determinación que haga la Contraloría.

Asimismo, serán incluidos en los presupuestos de las dependencias respectivas, los costos de los servicios de fiscalización y control de programas especiales que aquéllas ejecuten en forma coordinada con la Contraloría General.

Cfr. Artículo 279 de la Constitución Política vigente y Artículos 1, 6 y 55 (literal a) de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

Artículo 6.

El Organismo Central de la Contraloría estará integrado por el despacho del Contralor, del Sub-Contralor, la Secretaría General, el Consejo de Directores y por las direcciones y dependencias que sean necesarias para el adecuado cumplimiento de su misión, incluyendo las que tendrán a su cargo el juzgamiento de las cuentas.

El Contralor General queda facultado para establecer las subdivisiones de las distintas dependencias de la Contraloría General y para funcionar y suprimir dichas subdivisiones, fijándoles las atribuciones específicas que les correspondan, a través del Reglamento Interno del Organismo.

Cfr. Artículo 279 de la Constitución Política vigente y Artículos 1, 3, 5, 55 (literal a) y 60 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

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 General, 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.

Cfr. Artículos 1, 3 y 55 (literal a) de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

Artículo 8.

La selección y promoción del personal de la Contraloría General se realizará tomando en consideración los méritos personales y profesionales. Para los fines señalados en este artículo, se instituirá en el Reglamento Interno de dicho organismo un sistema de clasificación de cargos y uno de selección que garantice que el escogido es idóneo para desempeñar el cargo respectivo y que todo ascenso responde a un justo reconocimiento de los méritos del servidor promovido. De igual manera, toda destitución o descenso de categoría deberá estar precedida por una investigación destinada a esclarecer los cargos que se le atribuyen al servidor, en la cual se permita a éste ejercer su derecho de defensa.

Se llevará un historial de servicio de cada uno de los servidores de la Institución en el que debe constar la evaluación anual de su desempeño.

OPINIÓN:

Con relación a la existencia de la carrera especial para los funcionarios de la Contraloría General de la República, la Procuraduría de la Administración expresó la opinión siguiente:

“A mi juicio, aunque no se señala en forma expresa en el artículo 8 reproducido, esta norma instituye una carrera pública para los servidores de la Contraloría, que debe ser desarrollada en las normas del reglamento interno que se emita al respecto, lo cual encuentra fundamento en el numeral 7 del artículo 300 de la Constitución -actual 305 de la Constitución Política vigente-.

En la norma citada se dispone que la selección y promoción del personal de la Contraloría tomará en consideración los méritos personales y profesionales de la persona, tal como lo ordena el inciso segundo del artículo 297 de la Constitución -hoy Artículo 302 del Estatuto Fundamental-.

Exige, además, que debe crearse un sistema de clasificación de cargos y uno de selección “que garantice que el escogido responde a un justo reconocimiento de los méritos del servidor promovido”. Estas fases son típicas de las carreras públicas, que deben aplicarse con el sentido apropiado al principio constitucional, a través de mecanismos objetivos, que aseguren la selección de persona idónea y promoción en base a méritos y realizaciones eficientes.

Dicha norma dispone, igualmente, que “toda destitución o descenso de categoría deberá estar precedida por una investigación destinada a esclarecer los cargos que se le atribuyen al servidor, en la cual se permita a éste ejercer su derecho de defensa.” Esto implica crear un régimen disciplinario, en desarrollo de lo que establece el inciso final del artículo 295 de la Carta Política -hoy Artículo 300 de la Constitución Política vigente-, según el cual la estabilidad en los cargos “estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio”.

Finalmente, dicha norma exige que a cada funcionario de la Contraloría se le lleve un historial de servicio “en el que debe constar la evaluación anual de su desempeño”, para garantizar una evaluación y aplicación apropiada del rendimiento del mismo.

El artículo 8 de la Ley 32 de 1984 encuentra complemento en el artículo 9, que instituyó el derecho a la estabilidad, condicionándolo “a la idoneidad, lealtad, antigüedad y moralidad del servicio público”; y en el artículo 80 ibidem, que concedió a dichos funcionarios el derecho a jubilarse con la última remuneración recibida.

El conjunto de estas normas jurídicas permiten deducir que el legislador instituyó una carrera pública especial para los funcionarios de la Contraloría General de la República, dado que ha regulado las fases principales de ella.” (Véase Consulta No. C-253 de 29 de noviembre de 1988, suscrita por Procurador de la Administración).

Artículo 9.

La estabilidad de los servidores de la Contraloría estará condicionada a la idoneidad, lealtad, antigüedad y moralidad del servicio público. Quien haya laborado en la Contraloría, a satisfacción, durante un mínimo de cinco años, gozará de estabilidad y no podrá ser cesado más que por causas establecidas en la Ley o en el Reglamento Interno, debidamente comprobadas. Para los

efectos de esta disposición, se computarán los servicios prestados con anterioridad a la vigencia de la presente Ley.

Para determinar la situación de estabilidad de sus servidores, la Contraloría realizará un examen del estado de estos y expedirá los certificados de estabilidad respectivos a los que cumplan con los requisitos legales, dentro de seis meses siguientes a la promulgación de la presente Ley.³

Cfr. Artículo 279 de la Constitución Política vigente y Artículos 1 y 8 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

“Artículo 9. La estabilidad de los servidores de la Contraloría estará condicionada a la idoneidad, lealtad, antigüedad y moralidad del servicio público. Hasta tanto se dicte la Ley de carrera administrativa todo el que haya laborado en la Contraloría, a satisfacción, durante un mínimo de cinco (5) años, gozará de estabilidad y no podrá ser cesado más que por causas establecidas en la Ley o en el Reglamento Interno, debidamente comprobadas. Para los efectos de esta disposición se computarán los servicios prestados con anterioridad a la vigencia de la presente Ley.

*Para determinar la situación de estabilidad de sus servidores, la Contraloría llevará a cabo un examen del estado de éstos y expedirá los certificados de estabilidad respectivos a los que cumplan con los requisitos legales, dentro de seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley”.*⁴

JURISPRUDENCIA.

“El artículo 9 de la Ley Orgánica de esta institución consagra el derecho a la estabilidad de los servidores públicos que ahí laboran, concediendo este derecho a *“...todo el que haya laborado en la Contraloría, a satisfacción, durante un mínimo de cinco (5) años...”*, hasta tanto se dicte la ley de carrera administrativa, y agrega que *“... no podrá ser cesado más que por causas establecidas en la Ley o en el Reglamento Interno, debidamente comprobada.”*

Cabe anotar que aunque se haya dictado la Ley 9 de 20 de junio de 1994, de carrera administrativa, los funcionarios de la Contraloría General de la República no han sido incorporados a la misma, por lo que sólo podrá ser utilizada como fuente supletoria, por lo que el artículo 9, en comento, se encuentra vigente.

En el expediente no se ha acreditado que el demandante al momento de ser destituido contase con el mínimo de cinco años de estar laborando en la institución para reclamar el derecho a la estabilidad en el cargo y a no ser despedido sin que medie causa justificada, como lo exige el artículo 9 de la Ley Orgánica.

El inicio de labores del señor Guevara Córdoba fue el 1 de junio de 2000 y la notificación del Decreto Núm. 127 DDRH de 21 de abril de

³ Modificado por el Artículo 89 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República. (Gaceta Oficial 26169).

⁴ Texto del Artículo 9 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, antes de ser modificado por el Artículo 89 de la ley 67 de 2008.

2005, que lo destituye, fue notificado el 3 de mayo de 2005, momento en que se hace efectivo, por lo que no se llegó a cumplir el mínimo de 5 años de servicio para adquirir el derecho.” (*Sentencia de 24 de octubre de 2006, proferida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción promovido por Carlos Alberto Guevara Córdoba, para que el Decreto No. 127-DDRH de 21 de abril de 2005, emitido por el Contralor General de la República, sea declarado nulo por ilegal y se hagan otras declaraciones*).

En reiterados fallos, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, se ha pronunciado respecto de la existencia de la Carrera Especial de la Contraloría General de la República, seguidamente, citamos algunos precedentes jurisprudenciales.

“(…) No escapa a la percepción de la Sala, que en el expediente personal de la señora C.S. no se observan exámenes de admisión, más sí se observa el trámite de su incorporación a la Contraloría General de la República, así como las evaluaciones a que ha sido sometida a través de los años, y principalmente, la certificación emitida por la entidad, que acredita su carácter de funcionaria perteneciente a la Carrera Especial de la Contraloría, acto que no ha sido refutado ni invalidado en forma alguna por la citada entidad pública.

En tales circunstancias, y a juicio de la Corte, la Contraloría General de la República tenía que seguir el procedimiento reglamentario para aplicarle a la funcionaria la sanción de destitución (imputación de una causal o falta disciplinaria; posibilidad de ejercitar su defensa, comprobación de la falta, etc.), por cuanto se trataba de una funcionaria que gozaba de estabilidad a tenor de lo establecido en el artículo 9 de la Ley 32 de 1984, conforme al cual, todo el que haya laborado en la Contraloría por un mínimo de cinco años gozará de estabilidad y no podrá ser cesado más que por causas establecidas en la Ley o en el Reglamento Interno, debidamente comprobadas.”

(Sentencia de 21 de noviembre de 2006, dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción incoado por STELLA CORREA SIERRA DE SUSTO, a fin de que se declare nulo por ilegal el Decreto No. 442-DDRH de 24 de octubre de 2005, emitido por el Contralor General de la República y para que se hagan otras declaraciones).

“El artículo 9 de la Ley Orgánica de esta institución consagra el derecho a la estabilidad de los servidores públicos que ahí laboran, concediendo este derecho a "...todo el que haya laborado en la Contraloría, a satisfacción, durante un mínimo de cinco (5) años...", hasta tanto se dicte la ley de carrera administrativa, y agrega que "... no podrá ser cesado más que por causas establecidas en la Ley o en el Reglamento Interno, debidamente comprobada."

Cabe anotar que aunque se haya dictado la Ley 9 de 20 de junio de 1994, de carrera administrativa, los funcionarios de la Contraloría General de la República no han sido incorporados a la misma, por lo que sólo podrá ser utilizada como fuente supletoria, por lo que el artículo 9, en comento, se encuentra vigente.

En primer término, es de advertir que la resolución administrativa que destituye del cargo al señor R.C. ha dejado establecido, que el

fundamento de dicha medida se ubica en las faltas disciplinarias contempladas en el literal e) del artículo 86 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, esto es, "la conducta desordenada e incorrecta que ocasione perjuicio al funcionamiento o al prestigio de la institución".

Estas imputaciones obedecen al hecho de que el señor R. C., luego de la conformación de un Comité Disciplinario que investigara la conducta desplegada por éste, procedió a sancionarlo con la destitución de su cargo, a tenor de lo establecido en la norma reglamentaria antes citadas, además de otras de rango constitucional y legal.

(...)Importa resaltar, que si bien es cierto que la Contraloría General de la República realizó ciertos procedimientos para dar por terminada la investigación, concluyéndose en la destitución del hoy demandante, a juicio de la Corte, la autoridad nominadora tenía que seguir el procedimiento reglamentario para aplicarle al funcionario la sanción de destitución, por cuanto se trataba de un funcionario que gozaba de estabilidad a tenor de lo establecido en el artículo 9 de la Ley 32 de 1984 conforme al cual, todo el que haya laborado en la Contraloría por un mínimo de cinco (5) años gozará de estabilidad y no podrá ser cesado más que por causas establecidas en la Ley o en el Reglamento Interno, debidamente comprobadas." (*Sentencia de 2 de febrero de 2009, dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción incoado por D.R.S., para que se declare nulo por ilegal el Decreto No. 198-Leg de 11 de noviembre de 2004, emitido por el Contralor General de la República, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.*)"

Artículo 10.

En el presupuesto general del Estado se incluirán partidas adecuadas para cubrir los gastos de la Contraloría General de la República. En los años en que deban levantarse los censos nacionales se incluirán, además, partidas especiales de conformidad con las erogaciones que dichos censos demanden.

La Contraloría General de la República elaborará el anteproyecto de su propio presupuesto, el cual una vez discutido con el Ministerio de Planificación y Política Económica⁵, será incorporado al Proyecto de Presupuesto General del Estado.

El Presupuesto de la Contraloría guardará proporción con el incremento del monto global del Presupuesto General del Estado.

La Contraloría General estará facultada para contratar la adquisición de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de su misión, de conformidad con los procedimientos legales y las autorizaciones presupuestarias correspondientes.

Cfr. Artículo 279 de la Constitución Política vigente y Artículo 1 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

⁵ De acuerdo con el Artículo 14 de la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, cualquier norma o disposición legal que haga referencia al Ministerio de Hacienda y Tesoro o al Ministerio de Planificación y Política Económica, deberá entenderse que se refiere al Ministerio de Economía y Finanzas.

Título III Funciones Generales

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.⁶

Cfr. Artículo 280 (numeral 1) de la Constitución Política vigente; Artículos 12, 13, 14, 15 y 16 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 y Artículo 2, literal C, numeral 6 de la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998.

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.

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 sólo ejercerá este último. Esta determinación se hará mediante resolución escrita que expedirá el Contralor General.

*Cfr. Artículo 280 (n. 2) de la Constitución Política vigente; Artículos 1, 2, 17, 45, 46, 47, 48, 55 (literales c y ch), 57 (literal b), 74 y 77 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984; Artículo Segundo de la Ley 22 de 9 de abril de 1976; Artículo 65 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006; Artículo 267 de la Ley 69 de 4 de diciembre de 2008; y Artículo 75 de la Ley 10 de 22 de enero de 2009.*⁷

OPINIÓN:

Mediante la Nota Núm.764-Leg. de 23 de mayo de 2000, el Contralor General de la República realiza algunas precisiones en torno al concepto de control previo y control posterior. Seguidamente, reproducimos la parte medular de la citada nota.

“De acuerdo con nuestra Constitución Política vigente, Artículo 276, numeral 2, -hoy Artículo 280- desarrollado por múltiples

⁶ El numeral 1 del Artículo 11 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 fue modificado por el Artículo 18 de la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, por la cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas y se dictan otras disposiciones (G.O. 23,698 de 23 de diciembre de 1998).

⁷ El Artículo 75 de la Ley 10 de 22 de enero de 2009 (G.O. 26,211 de 28 de enero de 2009), establece que, en el ejercicio de la función fiscalizadora que le otorga la Constitución y la Ley, la Contraloría General de la República puede refrendar los actos de afectación de fondos y bienes públicos mediante firma autógrafa, mecánica o electrónica. Por considerarlo de interés, reproducimos el texto del Artículo citado, el cual es del tenor literal siguiente:

“Artículo 75. En el ejercicio de la función fiscalizadora que la Constitución y la ley le otorgan a la Contraloría General de la República, esta podrá refrendar los actos de afectación de fondos y bienes públicos sometidos a su control mediante firma autógrafa, mecánica o electrónica, cumpliendo en todo caso con las formalidades prescritas en la ley.

La firma mecánica o tecnológica es la que reproduce automáticamente la firma autógrafa, por medio de un mecanismo o máquina o mediante escáner u otros medios o procedimientos tecnológicos.

El refrendo mediante firma electrónica deberá cumplir con los requisitos exigidos para esta clase de firma en la Ley 51 de 2008.”

leyes, el control previo sobre los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, es atribución de la Contraloría General de la República de Panamá; determinando además, esta Institución Superior de Fiscalización, los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre dichos actos de manejo, al igual que aquellos en que sólo ejercerá este último.

Esta medida de control es aplicable para todas las entidades públicas, incluyendo a la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Cuando la Contraloría General ha decidido no aplicar, de manera total o parcial, el control previo, lo ha materializado mediante Resolución motivada, tal como se determina en el Artículo 11, Numeral 2 y normas concordantes de la Ley 32, del 8 de noviembre de 1984, "Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República".

Los dos presupuestos básicos del control que ejerce la Contraloría General de la República, como Ente Superior de Fiscalización de los Recursos y Bienes Públicos, son el jurídico y el económico y sus dos modalidades son el Control Previo y el Control Posterior. Sus dos presupuestos como sus dos modalidades, se contienen en el Artículo 276 -actual 280- numerales 2 y 4, Constitucional, cuyo texto transcribimos (...).

La norma Constitucional citada y concordantes, están desarrolladas en múltiples Leyes, tales como la Orgánica de la Contraloría General, No. 32 de 1984; 56 de 1996 -hoy Ley 22 de 2006- sobre Contratación Pública; 22 de 1976, sobre Control Previo; 8 de 1956 (Código Fiscal); 61 del 31 de diciembre de 1999 (Presupuesto General de 2000) -actual Ley 69 de 4 de diciembre de 2008-.

Es importante hacer referencia a cada tipo o modalidad de Control, a saber:

1. Control Previo:

Las orientaciones y lineamientos que proporcionan los conocimientos y métodos científicos de las Ciencias Superiores de Fiscalización, permiten definir el Control Previo como la acción de fiscalización que ejerce el Ente Superior de Control de un país, sobre los actos administrativos que afecten o puedan afectar un patrimonio público, antes que tal afectación se produzca, con el propósito de que se realicen con corrección, dentro de los marcos legales y con razonabilidad económica.

Por otro lado, el concepto legal de Control Previo se precisa en el Artículo Segundo de la Ley 22, del 9 de abril de 1976, que preceptúa:

"ARTÍCULO SEGUNDO: Para los efectos de esta Ley se entiende por Control Previo la fiscalización y análisis de las actuaciones administrativas que afecten un patrimonio público, antes que tal afectación se produzca, a fin de lograr que se realicen con corrección y dentro de los marcos legales..."

Además, el Artículo 208 de la Ley 61 de 1999 -actualmente el Artículo 267 de la Ley 69 de 4 de diciembre de 2009-, para los fines de la fiscalización del Presupuesto General del Estado, define el Control Previo como "la fiscalización y análisis de las actuaciones administrativas que afectan o pueden afectar un patrimonio público, antes de que tal afectación se produzca, a fin de lograr que se realicen con corrección y dentro de los marcos legales. A tal fin, la Contraloría General de la República, a través del funcionario que la representa, consignará su conformidad con el acto de manejo mediante el refrendo del mismo, una vez comprobado, que cumple con los requisitos legales necesarios.

Por el contrario, cuando medien razones jurídicas objetivas que ameritan la oposición de la Contraloría a que el acto se emita, el representante de dicha Institución improbará el acto por escrito, indicando al funcionario u organismo encargado de emitirlo las razones en que se funda tal improbación (...)

2. El Control Posterior

El Control Posterior es aquel que realiza la Contraloría General durante la ejecución de los actos o cuando éstos hayan generado parcial o totalmente sus efectos.

El límite en cuanto a tiempo, entre el Control Previo y el Posterior, es el perfeccionamiento del acto jurídico que afecta o puede afectar recursos o bienes públicos, es decir, la fiscalización se constituye en Control Previo hasta el refrendo o perfeccionamiento; y será Control Posterior cuando se examinen los actos ejecutados.”

3. Examinará, intervendrá y fenecerá las cuentas de los servidores 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.

Cfr. Artículo 280 (numeral 3) de la Constitución Política vigente y Artículos 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 31 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

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.

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.

Cfr. Artículo 280 (numeral 4) de la Constitución Política vigente; Artículos 29 y 82 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

JURISPRUDENCIA:

En la sentencia de 11 de marzo de 1993, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia sostuvo que la Contraloría General de la República está facultada para solicitar información acerca de cuentas cifradas y proceder a decretar medidas cautelares sobre bienes, fondos o funcionarios, cuando se descubran irregularidades graves en el manejo de fondos públicos. En su parte pertinente, la citada resolución dice así:

“(...) En sentencias de 27 de enero y 11 de febrero de 1993 dictadas por esta Sala en sendos procesos contencioso administrativos de plena jurisdicción incoados por la entidad bancaria denominada D.S.B. contra resoluciones emitidas por el Contralor General de la República, cuyo contenido es en esencia igual a la resolución atacada en el caso in exámine, se resolvió que dicha entidad estatal, es decir, la Contraloría General de la República, posee facultades legales para solicitar información

acerca de cuentas cifradas y proceder a decretar medidas precautorias sobre bienes, fondos o funcionarios, cuando se descubra irregularidades graves en el manejo de fondos públicos y sancionar con multas a la entidad que no cumpla con lo que se le solicita.

La Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, “por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”, en su artículo 11, numeral 4 establece que la Contraloría puede realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos. Además dicha institución al instruir una investigación está facultada para practicar 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.

En la Ley antes mencionada también se indica, en el artículo 29, que cuando la Contraloría descubra irregularidades graves en el manejo de los bienes y fondos públicos podrá adoptar cualquier medida precautoria sobre bienes o fondos de personas o funcionarios, a fin de proteger los intereses públicos.

La Sala considera que si bien es cierto los artículos 5 y 6 de la Ley 18 de 28 de enero de 1959 “Por la cual se dictan disposiciones en relación con las cuentas bancarias cifradas” consagran la confidencialidad de las cuentas cifradas, no es menos cierto que el artículo 11, numeral 4 de la Ley 32 de 1984 faculta a la Contraloría General de la República para hacer investigaciones de operaciones que afecten patrimonios públicos y el artículo 84 ibidem deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. De acuerdo con estas normas el artículo 6 de la Ley 18 de 1959, que incluye en el listado de funcionarios que no pueden requerir información alguna sobre cuentas cifradas al Contralor General de la República, fue parcialmente derogado, en cuanto al Señor Contralor se refiere, y por tanto, la Contraloría sí puede requerir información sobre cuentas cifradas cuando así sea necesario en cualquier investigación en que estén involucradas patrimonios del Estado. Además la Ley de la Contraloría General de la República, número 32 de 1984, es una ley posterior y especial en cuanto a las funciones de la Contraloría General, por lo cual debe aplicarse con preferencia a las disposiciones a la Ley 18 de 1959, sobre las cuentas bancarias cifradas, según lo preceptuado en el artículo 14 del Código Civil.” (*Sentencia de 11 de marzo de 1993, proferida dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción incoado por D.S.B., para que se declare nula, por ilegal, la resolución No. 450 de 7 de diciembre de 1990, dictada por el Contralor General de la República. Magistrada Ponente: Mirtza Angelica Franceschi de Aguilera.*)

5. Recabará del Ministerio Público informes sobre el estado de las investigaciones sumariales y de los procesos penales que tengan origen en ilícitos cometidos contra la cosa pública, con el fin de completar los registros que sobre el particular lleva la Contraloría.

El Ministerio Público y la Contraloría coordinarán su labor en dichas investigaciones y procesos, a fin de que cumplan con la misión asignada a cada una de esas dependencias estatales.

6. Recabará de los respectivos servidores públicos informes 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.

Cfr. Artículo 280 (numeral 5) de la Constitución Política vigente.

7. Establecerá y promoverá la adopción de las medidas necesarias para que se hagan efectivos los créditos a favor de las entidades públicas. En los casos en que el funcionario obligado a adoptar tales medidas las omita, por negligencia o negativa injustificada, la Contraloría General deberá dirigirse al superior jerárquico respectivo y, cuando el primero carezca de superior jerárquico, pondrá el caso en conocimiento del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración, o del Presidente de la República, a efecto de que se le impongan las sanciones que la Ley prevea. Cuando la Ley no haya instituido sanción específica, el funcionario que incurre en tal falta podrá ser sancionado con multa hasta de cien balboas (B/.100.00) la primera vez, con suspensión del cargo hasta por quince (15) días, la segunda vez, y con la destitución cuando el incumplimiento sea contumaz.

Cfr. Artículo 280 (numeral 6) de la Constitución Política vigente; Artículos 39 y 40 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 y Artículo 2, Literal C, numeral 8, de la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998.

8. Demandará la declaratoria de inconstitucionalidad o de ilegalidad de los actos que, en violación de la Constitución o de la Ley, afecten patrimonios públicos. Para la adopción de esta medida se requerirá autorización expresa del Contralor General o del Sub-Contralor General, quienes si lo juzgan oportuno pueden realizar consulta previa con el Procurador General de la Nación o el Procurador de la Administración.

Cfr. Artículo 280 (numeral 7) de la Constitución Política vigente; Artículos 55 (literal g) y 83 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

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.

Cfr. Artículo 280 (numeral 8) de la Constitución Política vigente y Artículos 1, 12, 13, 14, 15, 16 y 55 (literal e) de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

10. Participará en la elaboración del presupuesto general del Estado en la forma prevista en la Constitución, emitirá concepto sobre la viabilidad y conveniencia 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 semiautónomas, 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.

Cfr. Artículos 271, 275, 276 y 280 (numeral 9) de la Constitución Política vigente y Artículos 55 (literales "h" y j) y 72 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

11. Dirigirá y formará la estadística nacional, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes. Para estos fines la Contraloría podrá crear los comités técnicos necesarios, para promover el mejoramiento de las estadísticas nacionales.

Cfr. Artículo 280 (numeral 10) de la Constitución Política vigente; Artículos 1, 53 y 54 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 y Ley 10 de 22 de enero de 2009, que moderniza el Sistema Estadístico Nacional y crea el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

12. Nombrará a los empleados de sus departamentos de acuerdo a las normas constitucionales y legales vigentes;

Cfr. Artículo 280 (numeral 11) de la Constitución Política vigente; Artículos 1, 3, 8, 9, 55 (literal b) y Artículos 20, 21, 22, 23, 24 y 25 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República.

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

Cfr. Artículo 280 (numeral 12) de la Constitución Política vigente y Artículo 55 (literal j) de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 y Artículo 253 de la Ley 69 de 4 de diciembre de 2008.

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 Contraloría⁸ y,

Cfr. Artículos 280, 281 y 327 (numeral 4) de la Constitución Política vigente; Artículos 1, 3, 5 y 98 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008.

15. Cualesquiera otras que le asigne la ley.

Cfr. Artículo 3-A de la Ley 59 de 1999 (adicionado por el Artículo 92 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008) y Artículo 96 de la Ley 67 de 2008.

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

1. Llevará las cuentas nacionales que sean necesarias para reflejar las operaciones financieras del Estado, entre las que figurarán las de ingreso, las de egreso, las de la deuda pública, interna y externa, y las patrimoniales.

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.

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 sólo ejercerá este último. Esta determinación se hará mediante resolución escrita que expedirá el Contralor General.

3. Examinará, intervendrá y fenecerá las cuentas de los servidores 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.

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.

Al instruir una investigación, la Contraloría practicará las

⁸ El numeral 14 del Artículo 11 de la Ley 32 de 1984 fue derogado por el Artículo 98 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 (G.O. 26,169 de 20 de noviembre de 2008).

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. Recabará del Ministerio Público informes sobre el estado de las investigaciones sumariales y de los procesos penales que tengan origen en ilícitos cometidos contra la cosa pública, con el fin de completar los registros que sobre el particular lleva la Contraloría.

El Ministerio Público y la Contraloría coordinarán su labor en dichas investigaciones y procesos, a fin de que cumplan con la misión asignada a cada una de esas dependencias estatales.

6. Recabará de los respectivos servidores públicos informes 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.

7. Establecerá y promoverá la adopción de las medidas necesarias para que se hagan efectivos los créditos a favor de las entidades públicas. En los casos en que el funcionario obligado a adoptar tales medidas las omita, por negligencia o negativa injustificada, la Contraloría General deberá dirigirse al superior jerárquico respectivo y, cuando el primero carezca de superior jerárquico, pondrá el caso en conocimiento del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración, o del Presidente de la República, a efecto de que se le impongan las sanciones que la Ley prevea. Cuando la Ley no haya instituido sanción específica, el funcionario que incurre en tal falta podrá ser sancionado con multa hasta de cien balboas (B/.100.00) la primera vez, con suspensión del cargo hasta por quince (15) días, la segunda vez, y con la destitución cuando el incumplimiento sea contumaz.

8. Demandará la declaratoria de inconstitucionalidad o de ilegalidad de los actos que, en violación de la Constitución o de la Ley, afecten patrimonios públicos. Para la adopción de esta medida se requerirá autorización expresa del Contralor General o del Sub-Contralor General, quienes si lo juzgan oportuno pueden realizar consulta previa con el Procurador General de la Nación o el Procurador de la Administración.

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.

10. Participará en la elaboración del presupuesto general del Estado en la forma prevista en la Constitución, emitirá concepto sobre la viabilidad y conveniencia 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 semiautónomas, 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.

11. Dirigirá y formará la estadística nacional, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes. Para estos fines la Contraloría podrá crear los comités técnicos necesarios, para promover el mejoramiento de las estadísticas nacionales.

12. Nombrará a los empleados de sus departamentos de acuerdo a las normas constitucionales y legales vigentes;

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,

15. Cualesquiera otras que le asigne la ley.⁹

⁹ El texto en cursiva corresponde al Artículo 11 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 antes de que sus numerales 1 y 14 fueran: modificado por el Artículo 18 de la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998 (G.O. 23,698 de 23 de diciembre de 1998), el primero; y derogado por la Ley 67 de 2008, el segundo.

Título IV Funciones Especiales

Capítulo I Métodos y Sistemas de Contabilidad

Artículo 12.

Es atribución privativa de la Contraloría instituir los métodos y Sistemas de contabilidad para las dependencias públicas que señala la Constitución y de coordinar y velar por su adecuada aplicación.

Cfr. Artículo 280 (numeral 8) de la Constitución Política y Artículos 1, 11 (numeral 9), 13, 14 y 55 (literal e) de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

Artículo 13.

Los métodos y sistemas de contabilidad a que se refiere el artículo anterior deberán instituirse mediante reglamento e incluirá, entre otros elementos, el plan de cuentas, la forma de su aplicación, los formularios respectivos, los flujos gráficos y los diagramas explicativos de los procesos de cada actividad.

Cfr. Artículo 280 (numeral 8) de la Constitución Política y Artículos 1, 11 (numeral 9), 12 y 55 (literal e) de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

Artículo 14.

En el Reglamento mediante el cual se instituya el sistema de contabilidad para una dependencia pública se señalará la fecha en que debe entrar a regir. Es obligación del Jefe de Contabilidad de dicha dependencia pública velar por la aplicación del sistema y, en caso de incumplimiento, podrán aplicársele las sanciones señaladas en los Artículos 22 y 23 de la presente ley.

Artículo 15.

Corresponde a la Contraloría autorizar la apertura de cuentas a todas las personas que reciban o desembolsen fondos públicos, o que tengan a su cuidado o bajo su custodia y control fondos o bienes de entidades públicas o por los cuales sean estas responsables. Ninguna entidad bancaria pública o privada abrirá cuentas a dichas personas sin la previa autorización de la Contraloría General de la República.

Cfr. Artículo 57 (literal e) de la Ley 32 de 1984.

Artículo 16.

La Contraloría establecerá la forma en que deben rendirse las cuentas al Contralor General para su examen y finiquito.¹⁰

¹⁰ En el año 2009, La Contraloría General de la República aprobó, la Guía Básica sobre el Procedimiento para la Rendición, Examen y Finiquito de Cuentas de los Agentes y Empleados de Manejo.

Capítulo II De la Rendición de Cuentas

Artículo 17.

Toda persona que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague fondos o bienes públicos está en la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General, en la forma y en el plazo que esta, 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 la¹¹ sociedades o asociaciones que reciban subsidios de dichas entidades públicas.

Para los fines de esta Ley, la condición de empleado 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 dependencia del Estado o empresa estatal.

Es agente de manejo, para los mismos fines, toda persona que sin ser funcionario público reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague dineros de una entidad pública o, en general, administre bienes de esta.¹²

Cfr. Artículos 1 y 2 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

“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 empleado 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 dependencia del Estado o empresa estatal.

Es agente de manejo, para los mismos fines, toda persona que sin ser funcionario público recauda, paga dineros de una entidad pública o, en general, administra bienes de ésta.”¹³

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

¹¹ Aparece así en la Gaceta Oficial Núm. 26169, no sabemos si por un error de impresión o porque así fue aprobado por la Asamblea Nacional.

¹² Modificado por el Artículo 90 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República. (Gaceta Oficial 26169).

¹³ El texto en cursiva corresponde al Artículo 17 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 antes de ser modificado por la Ley 67 de 2008.

los fondos y bienes que recibe, maneje, custodie o administre, dentro de un período 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.

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 casos de incumplimiento de esta 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 requerirlo. 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.

Capítulo III Del Examen de Cuentas

Artículo 25.

Toda cuenta será examinada, finiquitada o reparada dentro del término de un año, contado a partir de la fecha en que se reciba en la Contraloría General, debiendo ésta expedir recibo para hacer constar este hecho a requerimiento del interesado.

Artículo 26.

El examen de cuentas tendrá por objeto:

- a) Establecer si la percepción de los ingresos de la entidad pública respectiva y la inversión o erogación de sus fondos han cumplido con las normas legales pertinentes, y, en su caso, con las disposiciones administrativas o contractuales aplicables.
- b) Comprobar la veracidad y exactitud de las operaciones.
- c) Verificar si las operaciones aritméticas y de contabilidad son exactas; y
- ch) Determinar si el manejo ha sido correcto y, sí se han cometido irregularidades, adoptar las medidas necesarias para que los funcionarios o tribunales competentes exijan las responsabilidades consiguientes.

Artículo 27.

En el examen de las operaciones de ingresos deberá comprobarse, principalmente:

- a) Si las liquidaciones de impuestos, demás tributos y otros ingresos se ajustan a las leyes, reglamentos, contratos y otros actos que fijen sus montos y formas de aplicación;
- b) Si se han cumplido los plazos en que han de producirse los ingresos;
- c) Si se ha cobrado más de lo debido y si se han cobrado los intereses, recargos y multas que establecen las leyes y reglamentos para el caso de incumplimiento de obligaciones tributarias o de otra naturaleza;
- ch) Si los ingresos han sido correctamente imputados dentro de las cuentas de rentas o, cuando no la constituyeren, dentro de las cuentas de depósito.

Artículo 28.

En el examen de los expedientes de gastos deberá comprobarse, principalmente:

- a) Que los comprobantes sean auténticos;
- b) Que las operaciones aritméticas y de contabilidad sean exactas;
- c) Que se haya cumplido las leyes sobre timbres y demás tributos;
- ch) Que el gasto haya sido correctamente imputado, de modo que corresponda al objeto para el cual fueron destinados los fondos,
- d) Que los bienes y servicios hayan sido efectivamente recibidos; y
- e) Que el gasto haya sido reconocido y ordenado por los funcionarios competentes al efecto.

La Contraloría deberá practicar investigaciones para determinar si el producto de las inversiones públicas corresponde a las sumas efectivamente gastadas.

Artículo 29.

Cuando la Contraloría descubra irregularidades graves en el manejo de los bienes y fondos públicos que, a su juicio, ameriten la suspensión del agente o empleado de manejo, así lo solicitará a quien corresponda y así deberá ordenarse por el período que resulte necesario. En este caso la Contraloría deberá exponer las razones en que fundamente su petición.

Cuando las circunstancias lo ameriten, la Contraloría podrá suspender el pago de salarios, remuneraciones o asignaciones de cualquier clase que el Estado o cualquier entidad pública deba hacer a favor del agente o empleado de manejo o de otro funcionario o persona que se encuentre involucrada en las irregularidades descubiertas y adoptará cualquier otra medida precautoria sobre bienes o fondos de tales personas o funcionarios, a fin de proteger los intereses públicos.

Cuando sea del caso, la Contraloría General dispondrá lo pertinente para que se inicie el correspondiente juicio de cuentas y para que se abra la investigación sumarial de rigor.

Artículo 30.

Es obligación de la Contraloría General, a través de la dependencia respectiva, cuidar que las cuentas sean rendidas oportunamente y en la forma establecida, al igual que el adoptar las medidas que sean pertinentes en caso de incumplimiento de esta obligación o cuando descubra irregularidades en el manejo de los bienes y fondos públicos.

Artículo 31.

La Contraloría General podrá examinar y revisar los libros y registros de contabilidad, así como las cuentas y documentos relativos a las mismas, de toda organización, sociedad, entidad o dependencia que directa o indirectamente reciba auxilio o subvención pecuniaria de, una entidad pública. Cuando del resultado de su intervención compruebe la comisión de irregularidades que afectan patrimonios públicos, adoptará las medidas precautorias tendientes a proteger los intereses públicos.

Capítulo IV¹⁴ *Del Juicio de Cuentas*

Artículo 32.

Es atribución de la Contraloría General juzgar las cuentas que llevan los agentes y empleados de manejo de fondos o bienes públicos, cuando surjan reparos al momento de su rendición o a consecuencia de investigaciones realizadas por aquélla.¹⁵

¹⁴ Dado que el Artículo 98 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 deroga los Artículos 32, 33 y 34 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, es dable sostener que el Capítulo IV de dicha excerta, intitulado “Del Juicio de Cuentas” fue derogado por la Ley 67 de 2008.

¹⁵ Derogado por el Artículo 98 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 (G.O. 26,169).

Artículo 33.

El juicio de cuentas tiene por objeto la evaluación de la gestión de manejo, conforme a un criterio jurídico-contable, y decidir lo relativo a la responsabilidad patrimonial del respectivo agente o funcionario, público frente al Estado.¹⁶

Artículo 34.

El juicio de cuentas será tramitado conforme al procedimiento establecido en el Código Judicial y al reglamento que para tal efecto emita la Contraloría General.¹⁷

Capítulo V

Del Registro y Control de los Bienes Patrimoniales

Artículo 35.

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

Los departamentos u oficinas encargados de llevar la contabilidad en los distintos Ministerios, entidades autónomas, semi-autónomas, 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.

NOTA:

Mediante la Circular Núm. 113-00-DC/Del de 15 de noviembre de 2000, suscrita por el Contralor General de la República, referente al tema de los bienes nacionales, se dispone lo siguiente:

“El Artículo 276 -hoy 280- de la Constitución Nacional en su numeral 2 consigna como una de las funciones de la Contraloría General “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” Por su parte, el Estatuto Fiscal de la República dispone lo siguiente sobre materia de bienes del Estado Artículos 8 y 13. (...).Conforme a las normas legales compete a la Contraloría General de la República llevar el control, regulación, y fiscalización de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Estado. Consecuentemente con esta normativa, se les notifica que cualquier adquisición, gravamen, arrendamiento o concesión administrativa que involucre bienes del Estado, de cualquier naturaleza debe ser registrada oportunamente en la entidad del Estado que corresponda y notificada al Ministerio de Economía y Finanzas y a esta Contraloría General.

A los efectos anotados, al momento en que una entidad oficial adquiera un bien, de cualquier naturaleza, con dineros públicos, deberá inventararlo de inmediato y registrarlo a su nombre, sin perjuicio que el

¹⁶ Derogado por el Artículo 98 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 (G.O. 26,169).

¹⁷ Derogado por el Artículo 98 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 (G.O. 26,169).

bien sea administrado por la Organización No Gubernamental (ONG) beneficiada.

La medida anterior permitirá que el Estado Panameño lleve un inventario y control exacto de sus bienes muebles o inmuebles y una verificación periódica de auditoría sobre el mantenimiento de los mismos, el destino que se les da, su ubicación y el estado físico, a fin de evitar pérdidas culposas o dolosas y poder exigir las responsabilidades legales a los custodios de esos bienes.”

Artículo 36.

La Contraloría General dictará reglamentos que contengan pautas que sirvan de base a la actuación de las personas que manejen fondos o bienes públicos, sujetándose a lo que establezcan las normas legales pertinentes.

Artículo 37.

Es atribución de la Contraloría General examinar y cerciorarse de la existencia de fondos y otros bienes públicos y examinar los libros y registros de contabilidad relativos a los mismos.

Artículo 38.

La Contraloría General mantendrá un control efectivo sobre todos los ingresos del Estado y demás entidades públicas, para lo cual tendrá acceso a los registros y documentos respectivos.

Artículo 39.

La Contraloría velará porque se ingresen a los tesoros públicos, oportunamente, todas las sumas que se adeuden a las dependencias públicas y que, en caso de mora, se apliquen los recargos, intereses y multas correspondientes.

Artículo 40.

La Contraloría velará, igualmente, porque se adopten medidas tendientes a recaudar los ingresos pertenecientes a las dependencias públicas y porque, en caso de mora, se inicien con prontitud los juicios por jurisdicción coactiva que sean pertinentes conforme a la Ley.

Artículo 41.

Como parte de sus atribuciones, la Contraloría fiscalizará y llevará un control de las exoneraciones de carácter fiscal que se otorguen con arreglo a la Ley o a contratos.

De igual manera remitirá dictamen previo sobre las solicitudes de devolución de sumas pagadas en concepto de gravámenes tributarios.

Artículo 42.

Es deber de la Contraloría General intervenir en las diligencias de inventario de fondos y otros bienes, que deben realizarse cuando un servidor público o agente de manejo entrega el despacho a otro que lo reemplaza.

Artículo 43.

La Contraloría participará en la eliminación de monedas, bonos, títulos de la deuda pública, de las especies venales y de cualesquiera otras especies y documentos análogos, cuya destrucción sea necesaria de acuerdo con la Ley. También participará en la eliminación de las planchas, matrices y cualesquiera otros instrumentos o medios utilizados en la confección o elaboración de tales especies o valores.

Artículo 44.

La Contraloría General velará porque sean ingresados al Tesoro Nacional los fondos y otros valores depositados en los bancos, en los casos que así lo disponga la ley.

Capítulo VI

Fiscalización de los Actos de Manejo

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.

Cfr. Artículo 280 de la Constitución Política vigente; Artículos 1 y 11 (numeral 2) de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

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 le señala la Ley.

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.

Cfr. Artículo 280 (numeral 2) de la Constitución Política vigente; Artículos 1, 2, 11 (numeral 2), 17, 55 (literal c) y 57 (literal b) de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984; Artículo Segundo de la Ley 22 de 9 de abril de 1976; Artículo 65 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006; Artículo 267 de la Ley 69 de 4 de diciembre de 2008 y Artículo 75 de la Ley 10 de 22 de enero de 2009.

OPINIÓN:

La Procuraduría de la Administración, mediante Consulta No. C-163 de 26 de junio de 1996 se refirió a la naturaleza del referendo en los términos siguientes:

“(…) Luego, se trata de un elemento que atañe a la misma esencia del contrato y sin el cual este no puede perfeccionarse. Este ha sido el criterio repetidamente prohijado por nuestra Corte Suprema de Justicia a través de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. A guisa de ejemplo, es ilustrativo el fallo de 26 de abril de 1993, en el cual dicho Tribunal, al interpretar la naturaleza del referendo del Contralor General de la República, se pronunció de la siguiente manera.

“En efecto, si bien es cierto que Aeronáutica Civil había confeccionado el referido contrato, éste no podía tener efectos vinculantes hasta tanto recibiese el referendo respectivo por parte de la Contraloría General de la Nación, tal como dispone el artículo 48 de la Ley 32 de 1984 (Orgánica de la Contraloría).

Este referendo le fue negado al Contrato No. 150/89, por lo que debemos concluir, que este contrato nunca se perfeccionó, y que finalmente la institución estatal decidió negar la renovación de la concesión para la empresa Place Concord International, S.A. (…).”

JURISPRUDENCIA:

En reiteradas ocasiones, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, ha sostenido que los contratos administrativos no se perfeccionan, es decir, no surgen a la vida jurídica y, por ende, no producen los efectos y obligaciones que le son propios, hasta tanto no hayan sido refrendados por la Contraloría General de la República. Seguidamente, citamos algunos de los fallos de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que consagran expresamente tal doctrina.

“Es importante destacar que los contratos públicos constituyen actos administrativos complejos que deben contar con las autorizaciones necesarias para surgir a la vida jurídica, pues no sólo requieren el consentimiento y la firma de las partes, como ocurre en los contratos civiles, sino que por mandato expreso de la ley, necesitan del referendo de la Contraloría General de la República para considerarse perfeccionados y puedan generar derechos y obligaciones para las partes.” *Sentencia de 24 de julio de 2008, proferida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad promovido por FCC y DC, para que se declare nulo por ilegal la Resolución DS-MOP.CAL-152-01 de 14 de enero de 2002, dictada por el Ministerio de Obras Públicas. (Mag. Ponente: Víctor L. Benavides).*

“Disiente la Sala de esa interpretación, por cuanto este Tribunal Colegiado, en aplicación de las normas jurídicas vigentes sobre la contratación pública y aquellas complementarias a la materia (ver artículo 73 de la Ley 56 de 1995; la Ley 32 de 1984; el artículo 1 numeral 4 del Decreto Ley 7 de 1997 en concordancia con el artículo 45 de la Ley 56 de 1996, entre otras), se ha referido en numerosas ocasiones a los efectos jurídicos del refrendo de una contratación pública, subrayando en términos categóricos que la falta de refrendo impide el perfeccionamiento del contrato, y hace que éste no sea vinculante entre las partes, pues no existe jurídicamente. Sobre el particular son consultables, entre otras, las sentencias de 26 de abril de 1993; 9 de mayo de 2000 y más recientemente en sentencia de 9 de marzo de 2001” *Sentencia de 21 de mayo de 2003, proferida dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad promovido por SLA, para que se declare nula por ilegal la negativa tácita por silencio administrativo de la Autoridad Marítima de Panamá, para cumplir con el Contrato No. A3-009-2000 y para que se hagan otras declaraciones.*

Artículo 49.

En la Contraloría se registrará el nombramiento de todos los servidores públicos, así como las destituciones, licencias, vacaciones y otros actos referentes a dichos servidores que conlleven consecuencias económicas para las entidades públicas. Con tal finalidad el jefe de las respectivas dependencias o el servidor público en quien se delegue esa función enviará a la Contraloría General o a los departamentos respectivos de ésta, copia autenticada del acto de nombramiento, del de toma de posesión y de aquellos otros mencionados en este Artículo.

La Contraloría la General no refrendará el pago de ningún sueldo u otra remuneración a favor de ningún servidor público cuyo nombramiento no le haya sido notificado. En este caso hará las observaciones pertinentes al Jefe de la respectiva dependencia.

El funcionario culpable de que se hayan hecho pagos de salarios indebidos será responsable por el monto de los mismos hasta conseguir su reintegro, sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria a que hubiere lugar.

Capítulo VII Del Control de las Garantías¹⁸

Artículo 50.

La Contraloría General señalará el monto de las fianzas de probidad que cubran las actividades de los empleados y agentes de manejo de fondos públicos, en aquellos casos en que la Ley no lo ha determinado. Además,

¹⁸ El Artículo 86 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 le otorga a la Contraloría General de la República facultad para absolver las consultas sobre cualquier aspecto de la constitución, presentación, ejecución y extinción de las garantías que se constituyan para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las entidades públicas, conforme a lo establecido en las normas jurídicas vigentes.

La norma citada dispone que las entidades públicas o entes nacionales o extranjeros no podrán limitar, negociar o disminuir la potestad de la Contraloría General de la República en esta materia.

servirá de custodio de todas las fianzas de probidad y deberá hacerlas efectivas cuando haya lugar a ello. Esta facultad incluye el ejercicio de las acciones y recursos administrativos y jurisdiccionales necesarios, para lo cual los abogados de esta dependencia estatal actuarán conforme a instrucciones del Contralor General.¹⁹

Cfr. Artículo 280 de la Constitución Política vigente; Artículo 86 de la Ley 22 de 2006 y Decreto Núm. 317-Leg de 12 de diciembre de 2006, por el cual se reglamentan las fianzas que emitan para garantizar las obligaciones contractuales del Estado y se establecen sus modelos (G.O. 25,700 de 28 de diciembre de 2006).

Artículo 51.

La Contraloría General será depositaria y se pronunciará sobre la suficiencia de las garantías que se constituyan para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las entidades públicas, conforme a lo establecido en la Ley.

Artículo 52.

Es parte de la competencia de la Contraloría ser depositaria de una copia de las escrituras en que consten las declaraciones juradas de bienes, que deben hacer los servidores públicos de conformidad con la Constitución Política y demás normas legales que así lo exijan.

Capítulo VIII De la Estadística Nacional

Artículo 53.

La Contraloría General dirigirá y formará la estadística nacional, en conformidad con lo que al efecto establezcan las leyes especiales y reglamentos respectivos. Se declara a la estadística nacional como actividad de utilidad pública y de interés nacional.

Para estos efectos, se entiende por estadística nacional el conjunto de procesos destinados a la recolección, elaboración, análisis y publicación de datos relacionados con hechos de interés nacional o regional, susceptibles de numeración o recuento y comparación de las cifras referentes a ellos.

Artículo 54.

Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría dirigirá y coordinará las actividades estadísticas que lleven a cabo las entidades públicas, procurando que sus resultados rindan beneficios de carácter general.

La Contraloría, igualmente, estará facultada para solicitar información con fines estadísticos a entidades o personas públicas y privadas. Cuando así lo haga, tales entidades y personas deben suministrar la información, que para dichos

¹⁹ Con fundamento en los Artículos 1093 y 1094 del Código Fiscal y los Artículos 17 y 50 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, la Contraloría General de la República dictó la Resolución Núm. 327-Leg de 8 de abril de 2009, “Por la cual se Reglamenta la Fianza de Manejo para los Agentes de Manejo” (G.O. 26,268 de 24 de abril de 2009).

fines le sea solicitada, y la Contraloría está obligada a mantener la reserva y confidencialidad sobre la información obtenida.

Título V De los Órganos de Administración

Capítulo I Funciones del Contralor

Artículo 55.

El Contralor General de la República es el jefe superior de la institución y responsable de la marcha de ésta, conjuntamente con el Sub-Contralor General. Son atribuciones del Contralor General, además de las que le asignan la Constitución y otras disposiciones especiales, las siguientes:

- a) Planear, dirigir y coordinar la labor de la Contraloría General, a la vez que representar a ésta;
- b) Nombrar, sancionar, remover y cesar al personal de la institución, con arreglo a las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes;
- c) Refrendar las planillas, las cuentas contra el Tesoro Nacional y los contratos que celebre la Nación y que impliquen erogación de fondos públicos o afectación de patrimonios públicos;
- ch) Refrendar los cheques, pagarés, letras, bonos y otros documentos constitutivos de la deuda pública;
- d) Dictar reglamentos y medidas que regulen la rendición y revisión de cuentas públicas, así como también los reglamentos internos de la Contraloría;
- e) Aprobar los métodos de contabilidad que deben aplicarse en las dependencias estatales señaladas en el ordinal 8 del Artículo 276 de la Constitución y determinar la fecha a partir de la cual se pondrán en ejecución;
- f) Ordenar investigaciones encaminadas a determinar si la gestión de manejo de fondos y demás bienes públicos se ha realizado de manera correcta y de acuerdo con las normas establecidas;
- g) Presentar las denuncias y demandas que sean necesarias para el cumplimiento de las funciones de la Contraloría. Cuando sea necesaria de acuerdo con la Ley, el Contralor otorgará poder a uno de los Abogados de la Contraloría General para ese propósito.
- h) Informar al Órgano Ejecutivo sobre el estado financiero de la Administración Pública y emitir concepto sobre la viabilidad y conveniencia de la expedición de créditos suplementales o extraordinarios al Presupuesto, al igual que sobre la contratación de empréstitos por la Nación;

- i) Rendir informes anuales sobre la gestión de la Contraloría al Órgano Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa;
- j) Elaborar y presentar al Consejo de Gabinete, conjuntamente con los Ministros de Hacienda y Tesoro, y de Planificación y Política Económica, un plan de reducción de gastos, cuando consideren fundadamente que el total efectivo de entradas va a ser inferior al total de gastos autorizados en el Presupuesto, a fin de evitar el déficit previsto.
- k) Otorgar finiquitos a los servidores públicos y agentes de manejo;
- l) Asistir a las sesiones del Consejo General de Estado; con derecho a voz, a las reuniones del Consejo de Gabinete; y a las de cualquier otro organismo público de carácter nacional, cuyas funciones se refieran a la administración de los patrimonios públicos;
- m) Asistir, conforme lo establecido en disposiciones especiales, a las reuniones de las Juntas Directivas y demás corporaciones que gobiernan las entidades autónomas y semi-autónomas;
- n) Designar los peritos que daban intervenir en representación de la Contraloría en las actuaciones o procesos en que la ley lo exija; y,
- ñ) Las demás que le señalen las leyes y reglamentos.

Parágrafo: Con excepción de las funciones señaladas en los apartados a) , d) , f) , i) y j) de este artículo, el Contralor General de la República podrá delegar sus atribuciones en otros funcionarios de la Contraloría.

Cfr. Artículo 279 de la Constitución Política vigente; Artículos 1, 3, 8, 9 y 11 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

Capítulo II Funciones del Sub-Contralor

Artículo 56.

El Sub-Contralor General es el servidor público que sigue en jerarquía después del Contralor General y, en tal carácter, colaborará con éste en el planeamiento, dirección y coordinación de las funciones asignadas a la Contraloría, por cuya marcha es conjuntamente responsable con el Contralor General.

Artículo 57.

Son funciones del Sub-Contralor General:

- a) Reemplazar al Contralor General durante sus ausencias temporales o accidentales, al igual que desempeñar las funciones del cargo cuando se produzca vacante en el mismo mientras se haga nuevo nombramiento;

OPINIÓN:

Por medio de la Nota Núm. 621-Leg. de 15 de febrero de 2005, mediante el cual el Contralor General de la República rinde el informe explicativo de conducta requerido dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad, incoado por L.O.C., en representación del Patronato del Hospital San Miguel Arcángel, para que se declare nulo por ilegal la Resolución No. 462-DICOFI de 13 de septiembre de 1999, dictada por el Sub Contralor General de la República, por medio de la cual se deja sin efecto la Resolución No. 39-98 D.C. emitida por el Contralor General de la República el 13 de abril de 1998 y se dispone que a partir de la entrada en vigencia de aquélla la Contraloría General de la República ejercerá el Control Previo sobre las operaciones de manejo de fondos y bienes públicos del Hospital Santo Tomás, Hospital Oncológico, Hospital José Domingo de Obaldía y del Hospital San Miguel Arcángel de San Miguelito, la Contraloría General de la República explica la función del Sub Contralor General de la República de reemplazar al Contralor General en sus ausencias temporales o accidentales. En su parte medular, la citada nota dice así:

“Atendiendo a lo anterior, el Sub Contralor General actuó en base a la facultad conferida por la Ley. El Contralor General de la República de ese entonces, Licenciado Gabriel Castro, se acogió a siete (7) días de vacaciones, del 13 al 19 de septiembre de 1999, por lo que le correspondió al Sub Contralor General del momento, Lic. Gustavo Pérez, reemplazar al titular durante la ausencia temporal, producto del uso efectivo del derecho de vacaciones de la Dirección de Recursos Humanos de la Contraloría General de la República, por el cual se autoriza el uso de vacaciones del Licenciado Gabriel Castro, reconocidas mediante Resuelto No. 306 de 3 de septiembre de 1999. Al emitirse la Resolución No. 482-DICOFI de 13 de septiembre de 1999, el Sub Contralor General estaba ejerciendo las funciones que le confiere la Ley al mismo mientras duraba la ausencia temporal del titular; por lo que mal puede indicarse que el acto administrativo impugnado se dio al margen de la Ley o sin contar con delegación para ello, puesto que en el caso que nos ocupa, no requería de ella.”

JURISPRUDENCIA:

En la Sentencia de 17 de marzo de 2008, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, bajo la ponencia del Magistrado Víctor L. Benavides P., se pronunció respecto a la función del Sub Contralor General de la República de reemplazar al Contralor General durante sus ausencias temporales o accidentales, en los términos siguientes:

“(…)La Sala advierte, que bajo este precepto, no coincide con el criterio incluido en el libelo de demanda, ya que claramente se evidencia que entre los motivos traídos al análisis respectivo, el Sub-Contralor General de la República si tiene competencia para adoptar este tipo de decisiones, ya que son funciones del Sub-Contralor General de la República "Reemplazar al Contralor General durante sus ausencias temporales o accidentales, al igual que desempeñar las funciones del cargo cuando se produzca vacante en el mismo mientras se haga nuevo nombramiento" y "aquellas otras que le señale la Ley, los Reglamentos y el Contralor General" (artículo 57 de la Ley 32 de 1984). Contrariamente, el Sub-Contralor General de la República tiene la potestad de ejercer las funciones que a él le han sido asignadas por la Ley, los Reglamentos y por el propio Contralor General.

En refuerzo de esta postura, ante la Sala se ha acreditado fehacientemente, que al ejercitar el cargo que ostentó el Sub-Contralor General de la República (licenciado Arístides Romero) mediante la actuación recurrida, lo hizo en observancia a los preceptos que sobre la materia rigen, puesto que el titular del cargo, mismo que ostentó para ese momento el licenciado Gabriel Castro, se encontraba bajo el status de "vacaciones" por siete (7) días, o sea, del día trece (13) al día diecinueve (19) de septiembre de 1999. Este hecho se certifica de fojas 38 a 42 del expediente judicial, en el cual se observa el Decreto N° 306-DDRH de 3 de agosto de 1999, contentivo del derecho a descanso obligatorio."

- b) Refrendar los contratos, planillas, cuentas, cheques, bonos del Estado y demás títulos de la deuda pública, en sustitución del Contralor General, cuando éste se encuentre ausente o cuando tal facultad le sea delegada;
 - c) Asistir, en reemplazo del Contralor General, a las sesiones de la Asamblea Legislativa, del Consejo de Gabinete y de las Juntas Directivas y demás corporaciones que gobiernan las entidades públicas descentralizadas, en ausencia del Contralor o por instrucciones de éste;
 - ch) Dirigir todo lo relacionado con las funciones de auditoría interna de la Institución, para lo cual estará adscrita a su despacho la dependencia que tiene asignadas estas funciones.
 - d) Conocer de los informes de Auditoría y los informes financieros de las dependencias públicas que deba presentar la Contraloría, una vez hayan sido aprobados por el Director de Auditoría. La aprobación final de estos informes corresponde al Contralor General, quien podrá delegarla en el Sub-Contralor General.
 - e) Autorizar la apertura de cuentas bancarias oficiales y la creación de fondos especiales, fondos rotativos y de cajas menudas, en sustitución del Contralor General y de conformidad con las disposiciones legales pertinentes;
- Cfr. Artículo 15 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984*
- f) Aquellas otras que le señale la Ley, los Reglamentos y el Contralor General.

Capítulo III De la Secretaría General

Artículo 58.

La Contraloría contará con una Secretaría General, con funciones de coordinación de las labores de la institución, que servirá de conducto entre el Contralor General y los funcionarios subalternos y personas particulares en todos aquellos asuntos que le atribuya o asigne éste último.

Artículo 59.

Son atribuciones del Secretario General:

1. Coordinar todo lo relacionado con los asuntos que deben ser analizados en el Consejo de Directores;
2. Mantener informado al Contralor General y al Sub-Contralor General sobre los asuntos que se encuentran en tramitación en la Contraloría General;
3. Autorizar con su firma las Resoluciones y Decretos que expida el Contralor General o el Sub-Contralor General y las actas de las sesiones del Consejo de Directores;
4. Expedir las copias que se requieran de los documentos señalados en el numeral anterior; y,
5. Cualesquiera otras que se le asigne en los reglamentos o por el Contralor General.

Capítulo IV De las Direcciones

Artículo 60.

La Contraloría General se dividirá en direcciones, cuya denominación, organización interna y atribuciones específicas se establecerán en el Reglamento Interno de la Institución, en conformidad con la materia propia de su competencia; a su vez, cuando sea necesario crear subdivisiones en las direcciones, a las primeras se les señalarán atribuciones específicas, procurando que tales subdivisiones se especialicen en la atención de los asuntos que se les encomiendan y evitando duplicidad de funciones.

Para la atención de tales asuntos se adoptarán manuales de procedimiento que contribuyan al mejor desarrollo de las labores.

Cfr. Artículo 5 y 6 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

Artículo 61.

Al frente de cada Dirección habrá un Director, que es el responsable ante el Contralor General y el Sub-Contralor por la marcha de las labores de la dependencia a su cargo, quien es el Jefe de la respectiva Dirección.

Cuando por razones del servicio sea necesario, podrán crearse los cargos de Sub-Director cuyos titulares ayudarán al Director en el planeamiento, organización, coordinación, dirección y fiscalización del trabajo.

Capítulo V²⁰ De los Juzgados y Tribunales de Cuentas

Artículo 62.

En cumplimiento del Ordinal 13 del Artículo 276 de la Constitución, se crea la jurisdicción especial de cuentas, que tendrá a su cargo el juzgamiento de las cuentas

²⁰ Dado que los Artículos 62 a 71 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 fueron derogados por el Artículo 98 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 (G.O. 26,169 de 20 de noviembre de 2008), es válido afirmar que el Capítulo V de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, intitulado “De los Juzgados y Tribunales de Cuentas” ha sido derogado por la Ley 67 de 2008.

*de los agentes y empleados de manejo cuando surjan reparos a las mismas hechos por la Contraloría General.*²¹

Artículo 63.

*La jurisdicción de cuentas será ejercida inicialmente por un Juzgado de Cuentas y un Tribunal de Cuentas, que tendrá jurisdicción en toda la República y que forman parte de la Contraloría General, cuyos titulares serán nombrados por el Contralor General de acuerdo a lo que establezca la Ley.*²²

Artículo 64.

El Juzgado de Cuentas conocerá en primera instancia del juicio de cuentas y estará a cargo de un Juez, de un Secretario y del personal subalterno que sea necesario. Para ser Juez de Cuentas se necesita cumplir los requisitos exigidos para ejercer el cargo de Juez de Circuito y, además; tener conocimientos básicos sobre contabilidad y auditoría.

El Juez de Cuentas será nombrado por un período de seis (6) años, que se iniciará en la fecha de la primera designación, durante el cual no podrá ser destituido o suspendido sino por abandono del cargo, delito cometido en el ejercicio de sus funciones, negligencia o por incapacidad física o mental para ejercer el cargo.

*El Juez de Cuentas gozará de independencia y de los mismos derechos, responsabilidades y prerrogativas de que gozan los Jueces del Órgano Judicial, con excepción del derecho de vacaciones que será ejercido conforme a las leyes administrativas. La remuneración del Juez de Cuentas no será inferior a la que devengan los Jueces de Circuito.*²³

Artículo 65.

*Durante las ausencias temporales o accidentales, el Juez de Cuentas será reemplazado por su suplente. Para tal fin se designarán dos suplentes, el Primero y el Segundo, quienes deben cumplir con los mismos requisitos que el principal y que, por su orden, serán llamados a ejercer el cargo cuando fuere necesario. En los casos en que por alguna causa no puedan actuar el Primero y Segundo Suplentes, el Contralor General designará un Suplente Especial.*²⁴

Artículo 66.

El juicio de cuentas será conocido en segunda instancia por el Tribunal de Cuentas, el cual estará integrado inicialmente por los siguientes miembros:

a) Por un Magistrado de Cuentas, quien lo presidirá quien tendrá dos suplentes que lo reemplazarán, por su orden, en sus faltas accidentales o temporales o en caso de impedimento o de recusación;

b) Por el Director de Contabilidad de la Contraloría General; y,

c) Por uno de los abogados de la Dirección de Asesoría Legal de la Contraloría

²¹ Derogado por el Artículo 98 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 (G.O. 26,169 de 20 de noviembre de 2008).

²² Derogado por el Artículo 98 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 (G.O. 26,169 de 20 de noviembre de 2008).

²³ Derogado por el Artículo 98 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 (G.O. 26,169 de 20 de noviembre de 2008).

²⁴ Derogado por el Artículo 98 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 (G.O. 26,169 de 20 de noviembre de 2008).

General, por riguroso orden de rotación, que se iniciará con el Director y seguirá en escala descendente por categoría.

El período de Magistrado de Cuentas será de seis (6) años, que se contará a partir de la fecha del primer nombramiento; durante este período solamente podrá ser suspendido o destituido por el Contralor General cuando medie alguna de las causas señaladas en el Artículo 64 de esta Ley. Para desempeñar este cargo se requiere cumplir con los mismos requisitos que para ser Magistrado de Distrito Judicial y contar con conocimientos básicos de contabilidad y auditoría.

El Magistrado de Cuentas gozará de independencia y de los mismos derechos, prerrogativas y responsabilidades de los Magistrados de Distrito Judicial, su remuneración no será inferior a la de éstos y su derecho de vacaciones se regirá por las leyes Administrativas.

El Contralor General queda facultado para designar dos Magistrados de Cuentas adicionales cuando el volumen de negocios y los intereses públicos lo justifiquen. Cuando ello ocurra cesarán en sus funciones como tales, los dos miembros del Tribunal de Cuentas señalados en lo literales b) y c) de este artículo, y este Tribunal quedará integrado con Tres Magistrados, quienes elegirán el que deba fungir como Presidente de la Corporación.²⁵

Artículo 67.

Cuando se encuentre impedido o sea recusado el Director de Contabilidad, en su reemplazo actuará el Sub-Director que resulte escogido por sorteo entre los que existen en la Dirección de Contabilidad.

Cuando medie causa de impedimento o de recusación contra el Abogado de la Dirección de Asesoría Legal que le corresponde integrar el Tribunal, será reemplazado por el que le sigue en turno.

Si por alguna causa se agotan los suplentes de alguno de los miembros del Tribunal, el Contralor General designará un Suplente Especial para reemplazarlo.

Parágrafo: Para los fines de este artículo, son aplicables las causales de impedimento y recusación instituidas por el Código Judicial.²⁶

Artículo 68.

Los incidentes de recusación que se presenten contra un miembro del Tribunal de Cuentas será decidido por los dos restantes.²⁷

Artículo 69.

El Tribunal de Cuentas contará con un Secretario y con el personal subalterno que las necesidades exijan, los cuales ejercerán las atribuciones que la ley y los reglamentos señalen.²⁸

²⁵ Derogado por el Artículo 98 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 (G.O. 26,169 de 20 de noviembre de 2008).

²⁶ Derogado por el Artículo 98 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 (G.O. 26,169 de 20 de noviembre de 2008).

²⁷ Derogado por el Artículo 98 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 (G.O. 26,169 de 20 de noviembre de 2008).

²⁸ Derogado por el Artículo 98 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 (G.O. 26,169 de 20 de noviembre de 2008).

Artículo 70.

En el juicio de cuentas, los intereses públicos estarán representados, en todas las instancias, por un Fiscal de Cuentas, designado por el Contralor General de la República, por igual período que el del Juez de Cuentas. El Fiscal tendrá dos suplentes, que por su orden lo reemplazarán en los casos de ausencia temporal o accidental.

El Fiscal de Cuentas deberá cumplir con los mismos requisitos y tendrá iguales derechos que el Juez de Cuentas.

Además de la atribución que este artículo le señala, el Fiscal de Cuentas ejercerá aquellas otras que le asigne el Contralor General y que no sean incompatibles con su función principal.²⁹

Artículo 71.

La función ejercida por los Juzgados y Tribunales de Cuentas se consideran, para todos los efectos legales, como si fueran ejercidas por un Tribunal Judicial y las decisiones que emitan tendrán carácter jurisdiccional. Las decisiones de segunda instancia serán recurribles en casación ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con lo que al efecto dispone el Código Judicial.³⁰

Título VI Disposiciones Generales

Artículo 72.

La Contraloría General de la República velará porque la ejecución del Presupuesto General del Estado se realice conforme a las normas constitucionales y legales respectivas.³¹

Artículo 72. La Contraloría General de la República velará porque el Presupuesto General del Estado consulte la realidad económica del sector público y porque su ejecución se realice conforme a las normas constitucionales y legales respectivas.³²

Artículo 73.

Ningún crédito se considerará como liquidado definitivamente en contra del Tesoro Nacional o cualquier otro tesoro público sino después de que haya sido aprobado por el Ministerio o entidad respectiva y por la Contraloría General de la República.

²⁹ ~~Derogado por el Artículo 98 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 (G.O. 26,169 de 20 de noviembre de 2008).~~

³⁰ Derogado por el Artículo 98 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 (G.O. 26,169 de 20 de noviembre de 2008).

³¹ Modificado por el Artículo 19 de la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, por la cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas y se dictan otras disposiciones (Gaceta Oficial 23,698).

³² El texto en cursiva corresponde al Artículo 72 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 antes de ser modificado por la Ley 97 de 1998.

Artículo 74.

Toda orden de pago que se emita con cargo al Tesoro Nacional o contra cualquier otro tesoro público deberá ser sometida al refrendo de la Contraloría General, sin cuyo requisito no podrá ser pagada. A tal efecto, la Contraloría verificará:

- a) Que ha sido emitida de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia;
- b) Que está debidamente imputada al presupuesto;
- c) Que la partida presupuestaria respectiva tiene saldo disponible para cubrir la erogación;
- ch) Que ha sido emitida para pagar bienes recibidos o servicios efectivamente prestados, salvo las excepciones establecidas en la ley; y,
- d) Que el beneficiario de la orden es titular efectivo del crédito.

Cfr. Artículos 1 y 11 (numeral 2) de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 y Artículo 1076 del Código Fiscal.

Artículo 75.

Ningún empleado o agente de manejo que reciba o pague, o tenga bajo su cuidado, custodia o control, fondos o bienes públicos, será relevado de responsabilidad patrimonial por su actuación en el manejo de tales fondos o bienes, sino mediante finiquito expedido por la Contraloría General de la República.

Artículo 76.

La Contraloría General de la República está facultada para examinar, fiscalizar y controlar las operaciones financieras de las empresas mixtas y de aquellas en que tome participación económica el Estado, un municipio, una Junta Comunal, una empresa estatal o una institución autónoma o semi-autónoma. Al ejercer esta atribución, la Contraloría tomará en consideración la naturaleza de la actividad respectiva y el grado de participación económica de las entidades públicas en tal actividad.

Artículo 77.

La Contraloría improbará toda orden de pago contra un Tesoro Público y los actos administrativos que afecten un patrimonio público, siempre que se funde en razones de orden legal o económico que ameriten tal medida. En caso de que el funcionario u organismo que emitió la orden de pago o el acto administrativo insista en el cumplimiento de aquella o de éste, la Contraloría deberá cumplirlos o, en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago o del cumplimiento del acto.

No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, el funcionario u organismo encargado de emitir el acto, una vez improbadó éste por la Contraloría, puede también someter la situación planteada al conocimiento del Consejo de Gabinete, de la Junta Directiva, Comité Directivo, Consejo Ejecutivo, Patronato o cualquiera otra corporación administrativa que, según el caso, ejerza la máxima autoridad administrativa en la institución, a efecto de que ésta decida si se debe insistir o no en la emisión del acto o en el cumplimiento de la orden. En caso de que dicha corporación decida que el acto debe emitirse o que la orden debe cumplirse, la Contraloría deberá refrendarlo, pero cualquier responsabilidad de que del mismo se derive recaerá, de manera conjunta y solidaria, sobre los miembros de ella que votaron afirmativamente. En caso de que la decisión sea negativa, el funcionario u organismo que emitió el acto o libró la orden se abstendrá de insistir en el refrendo.

JURISPRUDENCIA:

Con relación a la solicitud de viabilidad jurídica, la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que:

“La solicitud de viabilidad jurídica está deparada en nuestra legislación para consultar si es dable el refrendo de la Contraloría General de la República sobre alguna orden de pago o acto administrativo que afecte un patrimonio público. En este punto conviene destacar que ante la solicitud de refrendo de un contrato que afecta un patrimonio público ante la Contraloría General de la República, ello supone un examen de la actuación de la Administración que está regido por un interés público, y que ha de ajustarse dentro de lo que la Ley le impone perseguir, que en este caso sería la función fiscalizadora que ampliamente ha sido reconocida por la jurisprudencia de la Sala Tercera. “ (Véase Sentencia de 24 de mayo de 2007, proferida dentro de la Solicitud de Viabilidad Jurídica Interpuesta por la Contraloría General de la República para que la Sala se pronuncie respecto a la viabilidad del refrendo del Contrato No. 308-03, celebrado entre La Autoridad de la Región Interoceánica (Ari) y la Empresa Bacc Resources, Inc. Magistrado Ponente Victor L. Benavides P.)

Artículo 78.

En toda Junta Directiva, comité, consejo ejecutivo, consejo directivo y, en general, en toda corporación que tenga a su cargo la administración o el manejo de fondos o bienes públicos habrá un representante de la Contraloría General de la República designado por el Contralor General, quien asistirá con derecho a voz en las sesiones que celebren tales organismos.

Cfr. Artículos 55 (literal m y Parágrafo) y 57 (literal c) de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

OPINIÓN:

Con relación al tema de la participación de la Contraloría General de la República en las Juntas Directivas, Comités, Consejos Ejecutivos y Consejo Directivo a que alude el Artículo 78 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, la Procuraduría de la Administración, mediante la Consulta No. C-007-95 de 24 de enero de 1995, expresó el criterio siguiente:

El Contralor General de la República tendrá un representante en toda Junta Directiva, Comité, Consejo Ejecutivo y Consejo Directivo que tenga a su cargo la administración o el manejo de fondos o bienes públicos. Dicho representante no debe ser necesariamente el sub-contralor. Aún cuando el funcionario de la Contraloría, en quien se delegue la representación para la reunión de la Junta Directiva de la Lotería Nacional de Beneficencia, únicamente asiste el derecho a voz, lo recomendable sería que esa representación sea delegada en un funcionario de cierta jerarquía dentro de ésta institución.

JURISPRUDENCIA:

En la Sentencia de 13 de abril de 2009, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia examina la finalidad y características de la participación de la Contraloría General de la República en las Juntas Directivas, comités, consejos ejecutivos, consejo directivos y en todas las corporaciones que tengan a su cargo la administración o el manejo de fondos o bienes públicos. En su parte medular, la citada resolución señala lo siguiente:

“Así, debemos señalar que la Ley 32 de 1984 indica con claridad meridiana que la participación de la Contraloría de la República en las sesiones de los organismos que se encarguen de administrar y manejar fondos o bienes públicos, se dará sólo con derecho a voz. Aunado a esto, reparamos que el artículo objeto de impugnación se refiere a una norma de carácter reglamentario, que indiscutiblemente, es de menor jerarquía que las normas legales contenidas en la Ley 32 de 1984. Por tanto, el reglamento, al estar subordinado a la Constitución y a las leyes debe respetar la jerarquía normativa y no exceder lo estipulado en una Ley.

De la misma manera, vale distinguir el rango constitucional que ampara a la Contraloría General de la República contemplado en el Título IX “La Hacienda Pública”, Capítulo 3º “La Contraloría General de la República”, específicamente en los artículos 279 y 280 de la Constitución Política.

Razonamos que sobre este tema, la Ley 32 otorga exclusivamente el derecho a voz al Contralor General de la República o a quien lo represente en las sesiones de Junta Directiva, Patronato, etc., por razón de sus funciones, concretamente el control previo que debe ejercer la Contraloría sobre los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos. Cabe señalar que este derecho a voz está orientado a que este servidor público realice señalamientos y observaciones en aras de lograr el cumplimiento de lo preceptuado en la Constitución, las Leyes y los Reglamentos, toda vez que con posterioridad las actuaciones de las instituciones que manejan fondos del Estado serán objeto de refrendo por la Contraloría General de la República.

(...) En aras de enriquecer lo antes expresado, la Sala Tercera estima oportuno anotar que el derecho a voz, mas no a voto del Contralor General en las Instituciones Estatales es una constante que se observa en nuestra legislación patria. Así, podemos citar entre otras el Decreto de Gabinete Orgánico de la Lotería Nacional de Beneficencia (Decreto de Gabinete 224 de 16 de julio de 1969); la Ley 22 de 23 de junio de 1977, por la cual se modifica el decreto ley No. 18 de 17 de junio de 1948 (referente a la Zona Libre de Colón) y la Ley 22 de 29 de enero de 2003 (que crea la Autoridad de Aeronáutica Civil), en cuyos textos se reconoce solamente el derecho a voz.

(...) En consecuencia, tomando en consideración que en el caso en estudio se ha verificado que el Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial, al emitir su Reglamento Interno,

específicamente el literal d) del artículo 13, transgredió lo establecido en una norma de superior jerarquía, es decir, otorgó al Contralor General, como miembro del Patronato, el derecho a voz y voto en sus sesiones, cuando por disposición legal, Ley 32 de 1984, se estableció que la participación del Contralor General o su representante en dichas sesiones será solamente con derecho a voz.” (*Sentencia de 13 de abril de 2009, proferida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad promovido por la Contraloría General de la República para que se declare nulo por ilegal el Artículo 13 del Reglamento Interno del Patronato del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE). Magistrado Ponente: Víctor L. Benavides.*)

Artículo 79.

Ningún servidor público de la Contraloría General podrá defender o patrocinar intereses económicos propios o de un familiar comprendido dentro del primer grado de afinidad o segundo de consanguinidad.

La condición de servidor público de la Contraloría General no es incompatible con el ejercicio de los cargos docentes en el Ramo de Educación, ni con el ejercicio de actividades profesionales en los términos de este artículo y con las limitaciones que sobre la materia instituyen la Constitución o la Ley.

Artículo 80.

*Toda persona que haya laborado en las dependencias del Estado durante un mínimo de veintiocho (28) años, quince (15) de los cuales hayan sido desempeñados en la Contraloría General, tendrá derecho a jubilarse con la última remuneración percibida en ésta, siempre que cuente con una edad de cincuenta y cinco (55) años o más.*³³

Artículo 81.

Todos los servidores públicos prestarán a la Contraloría General la cooperación que ésta solicite en el cumplimiento de sus atribuciones y le suministrarán los informes, documentos, registros y demás elementos de juicio que requieran con tal finalidad.

El Contralor General y el Sub-Contralor General podrán sancionar con multa hasta de cien balboas (B/.100.00) aquellos Servidores Públicos que infrinjan la norma anterior. También impondrán dicha sanción cuando, en el ejercicio de sus funciones, un servidor público o un particular desobedezca sus órdenes o les falte el debido respeto, conforme a las normas legales pertinentes.³⁴

³³ Derogado por el Artículo 23 de la Ley 8 de 6 de febrero de 1997, por la cual se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos y se adoptan otras medidas.

³⁴ Aunque el Artículo 1 de la Ley 22 de 29 de junio de 2005, Que prohíbe la imposición de sanciones por desacato, dicta medidas en relación con el derecho de réplica, rectificación o respuesta y adopta otras disposiciones, dispone que ningún servidor público con mando y jurisdicción puede imponer sanciones pecuniarias o de privación de libertad a quienes considere le falten el respeto o lo ultrajen en el ejercicio de sus funciones o con motivo de desempeño de estas (salvo el caso de los servidores públicos a que se refiere el Artículo 33 de la Constitución Política), consideramos que el párrafo segundo del Artículo 81 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 no ha sido derogado por la citada disposición, ya que, por ser especial, el mismo goza de prevalencia respecto del Artículo 1 de la Ley 22 de 2005, que tiene carácter general, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del Artículo 14 del Código Civil.

Cfr. Artículo 11 (numeral 4) de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

JURISPRUDENCIA:

“La Sala considera que el artículo 81 de la Ley 32 de 1984 efectivamente ha sido aplicado de manera adecuada por el Señor Contralor cuando sancionó con B/. 100.00 al Banco demandante, puesto que el supuesto contemplado en esta norma, abarca la situación de que un servidor público niegue su cooperación al Contralor General, o que un particular desobedezca una orden dictada dentro del marco legal, o le falte el respeto al Señor Contralor. Por ello, debemos rechazar el cargo de ilegalidad propuesto.” (*Sentencia de 11 de marzo de 1993, proferida dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción incoado por D.S.B., para que se declare nula, por ilegal, la resolución No. 450 de 7 de diciembre de 1990, dictada por el Contralor General de la República. Magistrada Ponente: Mirtza Angelica Franceschi de Aguilera.*)

Artículo 82.

En el curso de las investigaciones que realice la Contraloría General de la República, ésta podrá hacer uso de todos los medios de pruebas y de los procedimientos permitidos por las normas legales vigentes. Podrá, igualmente, solicitar la colaboración de las autoridades nacionales y municipales, incluyendo la adopción de las medidas legales que las circunstancias ameriten.

Artículo 83.

La Contraloría General de la República intervendrá como parte en los procesos en que se acuse la ilegalidad o de inconstitucionalidad uno de sus actos; para tales efectos, el Contralor General podrá otorgar poder especial a un abogado de la Dirección de Asesoría Legal.

Cfr. Artículo 11 (numeral 8) y 55 (literal g) de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

Artículo 83-A.³⁵

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 amparo institucional a que se refiere este artículo se aplicará a dichos funcionarios por actos realizados en el ejercicio de sus cargos, aun después de haber cesado en sus funciones.

³⁵ Adicionado por el Artículo 91 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República.

En caso de que el funcionario resulte responsable del acto o del hecho que se le imputa, deberá reembolsar a la Contraloría los gastos en que esta incurrió para su defensa.

La Contraloría se subrogará en los derechos del demandado o denunciado para la recuperación de los gastos y las costas.

La Contraloría establecerá y proveerá lo necesario para el fiel cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.

OPINIÓN:

Mediante memorando Núm. 3981-Leg. de 16 de septiembre de 2009, la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica de la Contraloría General de la República, opinó respecto a la interpretación del Artículo 83A de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, al indicar que:

“No es factible que la representación judicial de los funcionarios antes nombrados sea asumida por asesores legales al servicio de la Contraloría General de la República, pues, aun cuando la querrela en cuestión haya sido interpuesta en razón de actos realizados por servidores públicos que actuaban en ejercicio de sus funciones, el proceso penal seguido en contra de ellos no constituye un asunto público, sino un caso personal o privado de los querrelados.

La misma Ley Núm. 9 de 20 de junio de 1994, que regula la Carrera Administrativa, establece que los procesos interpuestos en contra de servidores públicos tienen carácter privado. Así lo expresa el Artículo 93 de la citada ley, que dispone lo siguiente: “Si un servidor público desea separarse voluntariamente de su cargo para atender demandas judiciales contra su persona, debe acogerse a lo dispuesto para las licencias sin sueldo por asuntos personales.”

En todo caso, es importante señalar que ni la Constitución ni la Ley le otorgan a la Contraloría General de la República, en general, y a los servidores públicos que en ella laboran, en particular, la función de ejercer la representación judicial de los funcionarios que sean querrelados por razón del ejercicio de su cargo. En consecuencia, con arreglo al principio de legalidad, consagrado en el Artículo 18 de la Constitución Política vigente, no es dable que un asesor legal de nuestra Institución asuma la defensa de los prenombrados funcionarios.

(...) Lo que sí permite el Artículo 83-A de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, adicionado por el Artículo 91 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, es que los funcionarios de nuestra Institución contra los cuales se promueva un proceso, acción, demanda, derivado de actos y decisiones adoptados en ejercicio de las atribuciones, funciones u obligaciones otorgadas por la Ley 32 de 1984, tienen derecho a que la Contraloría General de la República “les cubra los gastos y las costas que sean necesarios para su defensa”. Ello, sin perjuicio de que, en el evento de que el servidor público favorecido por dicha disposición resulte responsable del acto o del hecho que se le imputa, esté obligado a reembolsar a la Contraloría General los gastos en que esta incurrió para su defensa.”

Artículo 84.

Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación y deroga la Ley 6 de 1941, y todas las disposiciones que le sean contrarias.

COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE.

Dada en la Ciudad de Panamá, a los 8 días del mes de noviembre de mil novecientos ochenta y cuatro.

(Fdo). H.L. PROF. WIGBERTO TAPIERO
Presidente del Consejo Nacional
de Legislación.

(Fdo). CARLOS CALZADILLA GONZALEZ,
Secretario General del Consejo
Nacional de Legislación

ORGANO EJECUTIVO NACIONAL.-PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ, 8 DE NOVIEMBRE DE 1984.

(Fdo). NICOLAS ARDITO BARLETTA
Presidente de la República

(Fdo). J. MENALCO SOLIS
Ministro de Hacienda y Tesoro

ÍNDICE ALFABÉTICO DE LA LEY 32 DE 8 DE NOVIEMBRE DE 1984

-A-

Abogados de la Contraloría General

Actuación en las denuncias y demandas, 55 (literal g) y 83³⁶.

Ejercicio de acciones y recursos administrativos y jurisdiccionales necesarios para la custodia y ejecución de las fianzas de probidad, 50.

Acción:

De inconstitucionalidad e ilegalidad, 11 (numeral 8) y 83.

De la Contraloría General, 2

Exclusión de la, 2

Necesaria para la custodia y ejecución de las fianzas de probidad, 50.

Actos de Manejo de fondos y bienes públicos:

Fiscalización, 1, 11 (numeral 2), 45, 47, 48, 55 (literales “c” y “ch”) 74 y 77

Agente de Manejo:

Concepto, 17

Deber de constituir fianza de probidad, 50

Finiquito, 55 (literal k) y 75

Rendición de Cuenta, 17 y 75

Suspensión, 29

Apertura de Cuentas:

Autorización, 15 y 57 (literal e).

Ascenso por méritos: 8

-B-

Bienes Patrimoniales:

Inventario de los, 35

Registro y Control, 11 (numerales 2 y 7), 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43 y 44.

Bonos de la Deuda Pública:

Eliminación, 43

Refrendo, 47

³⁶ Los números que aparecen al lado de cada tema corresponden a los Artículos de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 que regulan dicha materia.

-C-

Carrera Especial:

De la Contraloría General de la República, 1, 8 y 9.

Censos Nacionales: 10.

Colectas públicas: 2

Consejo de Directores: 6

Consejo de Gabinete:

Asistencia a las sesiones del, 55 (literal l) y 57 (literal c).

Presentación del Plan de reducción de gastos a la consideración del, 11 (numeral 10).

Contralor General de la República:

Delegación de funciones, 55 (parágrafo), 57 (literal d) y 78.

Funciones, 3, 5, 6, 7, 11 (numerales 2 y 8), 55, 57 (literal d), 78 y 83

Nombramiento, 3

Prohibición de crear o mantener en las entidades públicas cargos con la denominación de "Contralor", 3

Requisitos para desempeñar el cargo, 4,

Contraloría General de la República:

Adquisición de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de su misión, 10.

Carácter, 1

Carrera Especial de la, 1, 8 y 9

Clasificación de cargos, 8

Coordinación con el Ministerio Público, 11 (numeral 5).

Direcciones, Departamentos u Oficinas, 3, 5, 6, 7, 55, 56, 57, 58, 59, 60 y 61

Funciones, 1, 11, 12, 15, 16, 22, 24, 25, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 76 y 77

Gestión de la, 11 (numeral 13) y 55 (literal i)

Misión, 1, 11 (numeral 5), 54

Nombramiento de su personal, 5, 11 (numeral 12) y 55 (literal b)

Organismo estatal independiente, 1

Presupuesto de la, 10

Prohibición de crear o mantener en la organización de las entidades públicas, unidades administrativas con la denominación de "Contraloría", 3

Representante legal, 3 y 55 (literal a).

Sobre quién se ejerce su acción, 2

Control de las Garantías:

Custodia y ejecución de las fianzas de probidad de los agentes y empleados de manejo, 50.

Depositaria de una copia de las escrituras en que consten las declaraciones juradas de bienes, 52.

Depósito y suficiencia de las garantías que se constituyan para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las entidades públicas, 51.
Monto de las fianzas de probidad de los agentes y empleados de manejo, 50.

Control Posterior: 1, 11 (numerales 2, 3 y 4), 55 (literal f), 57 (literal d) y 82.

Control Previo: 1, 11 (numeral 2), 45, 47, 48, 49, 55 (literales "c" y "ch"), 57 (literal b), 74 y 77.

Créditos a favor de las entidades públicas: 11 (numeral 7), 39 y 40.

Créditos suplementales o extraordinarios:

Emisión de concepto sobre la viabilidad y conveniencia de, 55 (literal h).

³⁷Cuentas de los empleados y agentes de manejo:

Examen, 11 (numeral 3), 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 31.

Rendición, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 30.

Cuentas Nacionales:

La Contraloría General de la República debe llevarlas, 1 y 11 (numeral 11).

-D-

Delegación: Véase Contralor General de la República.

Denuncias: 11 (numeral 4) y 55 (literal g).

Departamentos: 5, 7 y 11 (numeral 12).

Deuda Pública: 43 y 47

Destitución:

De los empleados de la Contraloría General, 8

Facultad de solicitarla en caso del empleado de manejo que incurra en negligencia grave o reticencia en el cumplimiento de las obligaciones de rendir oportunamente su cuenta o de no exhibir el estado de la misma al ser requerido, 23

Devolución de sumas pagadas en concepto de gravámenes tributarios:

Dictamen previo, 41.

Diligencia de Inventario de fondos y otros bienes públicos: 42.

Direcciones:

De Asesoría Legal, 83

³⁷ Con respecto a esta materia véase también la Guía Básica sobre el Procedimiento Para la Rendición, Examen y Finiquito de Cuentas de los Agentes y Empleados de Manejo, publicada por la Contraloría General de la República en el año 2009.

De Auditoría, 57 (literal d)
Denominación, organización y atribuciones, 6 y 60.

Directores: 61.

-E-

Empleado de manejo:
Concepto, 17
Destitución, 23
Finiquito, 55 (literal k) y 75
Rendición de Cuenta, 17 y 75
Suspensión, 29

Empresas Estatales: 2, 11 (numerales 6, 9 y 10), 35 y 76

Empresas Mixtas: 35 y 76

Empréstitos:
Concepto sobre la viabilidad y sobre la conveniencia de la contratación de, 46 y 55 (literal h).

Estabilidad de los servidores de la Contraloría: 8 y 9.

³⁸Estadística Nacional: 1, 11 (numeral 11), 53 y 54.

Estado Financiero de la Administración Pública:
Informe al Órgano Ejecutivo sobre el, 11 (numeral 10) y 55 (literal h).

Exoneraciones Fiscales:
Fiscalización y Control, 40

-F-

Fianzas:
De Probidad, 50
Suficiencia de, 51

Finiquito: 55 (literal k) y 75.

Fiscalización de actos de manejo de fondos y bienes públicos: Véase Actos de Manejo de Fondos y Bienes Públicos.

Fondos Públicos:
Examen de la existencia de, 37
Inventario de los, 42
Investigaciones para determinar la corrección o incorrección de las operaciones que los afecten, 2, 11 (numeral 4), y 55 (literal f).

³⁸ Sobre este tema véase también la Ley 10 de 22 de enero de 2009, que Moderniza el Sistema Estadístico Nacional y crea el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Registro y Control de, 2, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43 y 44.

-G-

Gasto Público:

Plan de reducción del, 11 (numeral 10) y 55 (literal j)

Gestión de la Contraloría: Véase Contraloría General de la República.

Gestión Fiscal:

Informes sobre la, 11 (numeral 6).

-I-

Informes:

Sobre el estado de las investigaciones sumariales y de los procesos penales, 11 (numeral 5).

Sobre el estado financiero de la Administración Pública, 11 (numeral 10) y 55 (literal h).

Sobre las actividades de la Contraloría General, 11 (numeral 13).

Informes de auditoría: 2, 57 (literal d), 81 y 82.

Ingresos:

Control sobre, 38

Medidas tendientes a recaudar los, 40

Insistencia del refrendo: 77.

Inspecciones e Investigaciones:

Tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos, 11 (numeral 4), 55 (literal f) 81 y 82.

Inversiones públicas:

La Contraloría debe practicar investigaciones para determinar si el producto de las inversiones públicas corresponde a las sumas efectivamente gastadas, 28.

-J-

Junta Comunal: 2, 7, 11 (numerales 6 y 10), 35 y 76 Junta

Directiva: 55 (literal m), 57 (literal c) y 78.

-L-

Leyes:

Que suprimen ingresos comprendidos en el Presupuesto, 10

Libros y Registro de Contabilidad:

Examen y revisión de los, 31

-M-

Medidas cautelares: 29 y 31

Métodos y Sistemas de Contabilidad: 1, 11 (numeral 9), 12, 13 y 14

Ministerio Público:

Coordinación de la labor con el, 5

Recabar Informes del, 5

Municipios: 2, 5, 7, 11 (numerales 6 y 10), 35, 46 y 76

-O-

Orden de Pago: 74 y 77

Organismo Central de la Contraloría General: 5 y 6

Organizaciones Sindicales:

Se encuentran excluidos de la acción de la Contraloría General, 2

-P-

Peritos: 11 (numeral 4) y 55 (literal n)

Plan de Reducción de Gastos: Véase gasto público.

Presupuesto:

Concepto sobre las leyes que suprimen ingresos del, 11 (numeral 10).

Elaboración del, 11 (numeral 10).

Ejecución del, 72.

Inclusión de los costos de los servicios de fiscalización y control, 5.

Prohibición de defender o patrocinar intereses económicos propios: 79. Pruebas: 11

(numeral 4) y 82.

-R-

Refrendo: 1, 2, 11 (numeral 2), 45, 47, 48, 49, 55 (literales "c" y "ch"), 57 (literal b), 74 y 77

Reglamento:

De Métodos y Sistemas de Contabilidad, 13 y 14

De Rendición de Cuentas, 16, 24 y 55 (literal d)

Interno de la Contraloría General, 7, 8 y 9

Sobre pautas que sirvan de base a la actuación de las personas que manejen fondos o bienes públicos, 36

Rendición de Cuentas: Véase Cuentas de los empleados y agentes de manejo.

-S-

Sanción:

A los funcionarios que incumplan los métodos y sistemas de contabilidad, 11 (numerales 9 y 7)

A los funcionarios que omitan la adopción de medidas para hacer efectivos los créditos a favor de las entidades públicas, 11 (numeral 7).

A los servidores públicos que no presten a la Contraloría General la cooperación solicitada, 81

A los servidores públicos y particulares que desobedezcan las órdenes del Contralor y Sub Contralor General o les falten el respeto, en el ejercicio de sus funciones, 81

A quien no rinda oportunamente su cuenta, 22, 23 y 24.

Al Jefe de Contabilidad de una dependencia por incumplimiento en la aplicación del sistema de contabilidad, 14, 22 y 23.

Secretaría General: 6 y 58.

Secretario General: 59

Selección del personal de la Contraloría General, 8 Servicios

de Fiscalización y control: 5

Sociedades Cooperativas:

Se encuentra excluidas de la acción de la Contraloría General, 2

Suspensión de salarios, remuneraciones y asignaciones: 29

-T-

Tesoro Nacional: 5, 44, 73 y 74.

-V-

Viabilidad Jurídica:

Del refrendo, 77

Sobre la conveniencia de que los Municipios y las Instituciones autónomas y semiautónomas contraten empréstitos, 46