

15 de enero de 1996,

Licenciado  
ARISTIDES ROMERO JR.  
Contralor General de la República  
E.S.D.

Señor Contralor:

Nos referimos a su atenta Nota N<sup>o</sup>.6301-leg fechada 15 de diciembre del año pasado, mediante la cual se nos consulta lo siguiente: "Si los auditores internos de los Municipios pueden hacer áudios a las Juntas Comunales, Juntas Locales y dependencias municipales en general?".

Según opinión de la Dirección de Asesoría Legal de esa Institución Fiscalizadora, las Auditorías Internas, fundamentadas en el artículo 276 de la Constitución Política vigente; artículo 11, Numeral 2 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, y el Decreto N<sup>o</sup>.210 de 21 de noviembre de 1991, están facultadas para auditar las operaciones de fondos y bienes públicos de los Municipios, Juntas Comunales, Juntas Locales y demás organismos del Régimen Distrital.

El punto de vista que sostiene su Despacho en torno a la interrogante planteada, merece que hagamos una serie de precisiones orientadas a esclarecer su interrogante.

Nos permitimos en primer lugar, esbozar ciertos comentarios sobre las Juntas Comunales como institución de derecho público, especialmente lo relativo a su naturaleza jurídica, conformación y objetivos.

A través de las Juntas Comunales, se procura el desarrollo y solución de los problemas de la colectividad, que en cada caso en particular debe entenderse del Corregimiento; ese organismo de carácter público no pertenece ni al Representante de Corregimiento, ni al Municipio. Corresponde sin embargo, al Representante, presidirlo y designar a sus miembros que junto a él y al Corregidor, lo componen.

La misma Constitución Política al tratar el asunto relacionado con las Juntas Comunales, determinó que este es un ente que funcionaría a nivel de cada Corregimiento para promover el

desarrollo de la colectividad y encontrar soluciones a sus problemas. Se le señalan además, funciones de conciliación voluntaria que representa una forma de solución de problemas entre vecinos con su mediación, además que por Ley se le señala como de su responsabilidad (Art. 247 de la C.P).

La integración de la Junta Comunal está debidamente prevista en el artículo 248 de la Constitución Política, en cuyo segundo párrafo indica que como ente independiente de carácter público, puede requerir la cooperación y asesoramiento de los funcionarios públicos nacionales o municipales.

En desarrollo del concepto de lo que es una Junta Comunal, hemos recurrido a lo establecido en la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley 53 de 12 de diciembre de 1984, reglamentaria de las Juntas Comunales, cuya creación tuvo su origen en los artículos 224 y 225 de la Constitución de 1972, que corresponden a los artículos 247 y 248 del Estatuto Fundamental vigente.

El artículo 1 de la Ley 105 citada, contempla la Junta Comunal como un organismo que funciona en el Corregimiento, y que tiene entre sus atribuciones la solución de sus problemas. Para alcanzar tales objetivos, el artículo 22 de la Ley 105 a la que nos venimos refiriendo, dispone lo que sigue:

"ARTICULO 22: Los Municipios asignarán en sus presupuestos anuales, de acuerdo a sus recaudaciones, las partidas necesarias para contribuir a la realización de los programas de trabajo de las Juntas Comunales".

Esta disposición indica que el Municipio debe asignar en su Presupuesto, partidas para contribuir a la realización de los programas de trabajo de las Juntas Comunales, las cuales entran a formar parte del patrimonio de la Junta Comunal.

De igual forma, el artículo 16 de la Ley Orgánica de las Juntas Comunales, establece cuales son las fuentes de ingreso de las mismas. Veamos:

"ARTICULO 16: Las fuentes de ingreso de las Juntas Comunales serán las siguientes:

1. El producto de sus actividades económicas que no están al margen de la Ley.
2. Las herencias, legados y donaciones que serán aceptadas a beneficio de inventario.

3. Las partidas presupuestarias que le asigne el Gobierno Central, el Consejo Provincial y el Municipio respectivo.
4. Cualesquiera otras permitidas por la Ley".

Como se infiere de las normas reproducidas, las Juntas Comunales ejecutan sus planes de desarrollo, en parte con ingresos públicos, por lo que la erogación de estos fondos tiene que estar bajo la fiscalización de la Contraloría General de la República, específicamente las Auditorías Internas.

En lo que respecta a las Juntas Locales, el artículo 12 de la Ley en comento, brinda algunas pautas en cuanto a lo que se entiende por Junta Local, así:

"ARTICULO 12. Las Juntas Comunales deberán organizar las Juntas Locales en cada una de las comunidades, barrios o regidurías del respectivo Corregimiento, las cuales serán organismos auxiliares de aquellas.

Las Juntas Locales tendrán una directiva cuyos miembros serán elegidos mediante nómina por la comunidad.

Cada Junta Local nombrará un vocero para que actúe ante la Junta Comunal respectiva.

Podrán pertenecer a las Juntas Locales las personas mayores de 16 años de edad, residentes en la comunidad.

En las Alcaldías habrá un libro de registro de la constitución de las Juntas Locales y los cambios de sus directivas".

Esta norma establece la obligación de las Juntas Comunales de organizar Juntas Locales en los barrios, comunidades, y regidurías del respectivo Corregimiento y establece que estas son organismos auxiliares de la Junta Comunal.

En tanto que el artículo 14 de la Ley ibídem, establece diáfananamente la facultad que posee la Contraloría General de la República, por medio de las Auditorías Internas, de fiscalizar e intervenir las cuentas de las citadas Juntas Locales, con el objeto de velar por la correcta utilización y manejo de fondos y bienes públicos que dicho organismo obtenga para el beneficio de la comunidad.

A continuación nos referiremos la función fiscalizadora de la Contraloría General de la República, dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Analicemos:

En lo que respecta a la función fiscalizadora de la Contraloría General de la República, la Constitución Política le asigna importantes atribuciones en cuanto al manejo y fiscalización de las finanzas públicas. Es así que los numerales 2 y 5 del artículo 276 consagran literalmente lo siguiente:

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

1...

2. Fiscalizar, regular y controlar todos los aspectos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección y según lo establecido en la Ley.

La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquéllos en que sólo ejercerá este último.

3. ...

4. ...

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

Con respecto al control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República, nuestra Honorable Corte Suprema de Justicia, en Fallo de 8 de abril de 1992 expuso:

"En nuestro país el control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República es de carácter externo y puede ser previo o posterior. Es externo ya que el mismo se asigna a una entidad estatal ajena al órgano controlado. Según lo previsto en la Constitución el control puede ser previo, es decir que puede efectuarse durante el acto o, en todo caso, antes de que produzca sus

efectos, o puede ser posterior al acto de gestión fiscal.

El control fiscal que ejercer la Contraloría General de la República tiene como finalidad la protección del patrimonio del Estado y también persigue la correcta y legal utilización de los recursos públicos.

Este control se ha venido a ejercer acusiosamente con la restauración del Estado de Derecho en Panamá...".

De igual forma, nuestro más alto Tribunal de Justicia se refirió en Sentencia de 9 de febrero de 1993, a la potestad reglamentaria que ha concedido la Constitución Política a la Contraloría General de la República. Observemos la parte medular de éste pronunciamiento:

"En el caso que nos ocupa es evidente que la Constitución ha otorgado a la Contraloría General de la República la potestad reglamentaria, según se desprende claramente del numeral 2 del artículo 276 de aquélla que dispone que la Contraloría General puede regular todo 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 (potestad de expedir reglamentos de ejecución de una ley que verse sobre actos de manejo de bienes públicos) y también la facultad, en el numeral 6 del artículo 276, para establecer y promover la adopción de las medidas necesarias para que sean efectivo los créditos a favor de las entidades públicas (potestad para dictar reglamentos independientes sobre medidas para hacer efectivos créditos a favor del Estado).

Considera el Pleno que como la Contraloría General de la República tiene potestad reglamentaria, para expedir reglamentos de ejecución de leyes y reglamentos independientes, dentro de las materias a las que se refieren los numerales 2 y 6 del artículo 276 de la Constitución, el Contralor estaba facultado para expedir el Decreto N.º.65 de 23 de marzo de 1990, que reglamenta la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, orgánica de la Contraloría General de la República. Por esta razón es evidente que no se han infringido los

artículos 153 276 ni 2 de la Constitución".

En desarrollo de las atribuciones que la Constitución y su Ley Orgánica le conceden, la Contraloría General de la República, emitió el Decreto N.º.210 de 21 de noviembre de 1991, por medio del cual se establecen las Normas de Auditoría Interna para las Instituciones del Sector Público, cuya finalidad es el mantenimiento de un control interno adecuado a las necesidades de cada Institución, para asegurar el uso eficiente, efectivo y honesto de los recursos encomendados a su administración, y que son perfectamente aplicables tanto a las Juntas Comunales como Juntas Locales.

De todo lo anteriormente expuesto, se infiere claramente que los Auditores Internos de los Municipios, en representación de la Contraloría General de la República, tienen la facultad de realizar áudios a todas las organizaciones municipales que realicen actos de manejo de fondos y otros bienes públicos; control fiscal que tiene como finalidad la protección del patrimonio del Estado y la correcta y legal utilización de los fondos públicos.

Por último, debo señalar que el principio de autonomía municipal es coexistente con la necesidad de fiscalización de los manejos del erario del Distrito, por cuanto que sin que se afecte esa autonomía que concede la Constitución, igualmente este mismo instrumento jurídico faculta a la Contraloría para ejercer sus funciones fiscalizadoras en los municipios.

De esta manera espero haber absuelto satisfactoriamente su consulta.

Atentamente,

LICDO. JOSE JUAN CEBALLOS HIJO  
Procurador de la Administración.  
(ENCARGADO)

JJC/13/hf.