

Panamá, 22 de febrero de 1999.

Licenciado  
JORGE SÁENZ M  
Tesorero Municipal  
del Distrito de Panamá  
E. S. D.

Señor Tesorero:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Oficio No. 9212/TM calendado 13 de diciembre de 1998 y, recibido en nuestro Despacho el 13 de enero de 1999, mediante el cual tuvo a bien elevar Consulta a esta Procuraduría, relacionada con las funciones del Departamento de Auditoría Interna del Municipio de Panamá.

Concretamente se nos consulta lo siguiente:

¿¿Nuestra consulta gira en dos sentidos, en primer lugar determinar si el Departamento de Auditoría Interna del Municipio de Panamá está facultado para ejercer control previo sobre la emisión de certificados de paz y salvos provisionales de esta Tesorería.

En segundo lugar, y relacionado al anterior, deseamos establecer, si teniendo facultad el Departamento de Auditoría Interna de la Alcaldía de Panamá para ejercer dicho control previo, esta se hace extensiva para la fijación y exigibilidad de un porcentaje de abono (determinando a su discrecionalidad) a aquellos contribuyentes que con el ánimo de obtener paz y salvo provisional decidan realizar arreglo de pago, facultad ésta, correspondiente al Departamento de Apremio de la Tesorería Municipal. Así igualmente si pueden exigir como requisito para el otorgamiento de ¿visto bueno¿ en los paz y salvos provisionales solicitados por contribuyentes que se encuentren tramitando recurso de reconsideración ante la Tesorería por razón de un gravamen, que estos realicen arreglo de pago sobre la morosidad supuesta¿.

Procedemos a dar respuesta a su Consulta, previa las siguientes consideraciones:

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

Ahora bien, de los artículos 276 de la Carta Política, y de los artículos 1 y 2 de la Ley No.32 de 8 de noviembre de 1984, por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se destaca la naturaleza jurídica de ese organismo estatal. Veamos:

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

1. ...

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

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

3. ...

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

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

6. ....

7. ...

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

9. ...

10. ...

11. ...

12. ...

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

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

¿Artículo 1.- La Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente, de carácter técnico, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a los mismos. La Contraloría llevará, además, la contabilidad pública nacional; prescribirá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas; y formará la estadística nacional¿.

¿Artículo 2.- La acción de la Contraloría General se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del

Estado, de los Municipios, Juntas Comunales, empresas estatales, entidades autónomas y semi-autónomas, en el país o en el extranjero. También se ejerce esta acción sobre aquellas personas u organismos en los que tenga participación económica el Estado o las entidades públicas y sobre las personas que reciban subsidio o ayuda económica de dichas entidades y sobre aquéllas que realicen colectas públicas, para fines públicos, pero tal acción será proporcional al grado de participación de dichos entes públicos.

Se excluye de la acción de la Contraloría las organizaciones sindicales, las sociedades cooperativas y demás entidades cuya fiscalización, vigilancia y control sean de competencia, de acuerdo con las disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales.

(El subrayado es nuestro).

De las normas reproducidas, se destacan que las funciones de la Contraloría General de la República, evidencian un doble carácter: el de un ente contable y el de vigilante de la gestión fiscal. Dichas funciones, a su vez, pueden ser agrupadas en cuatro grandes atribuciones: la de llevar el libro de la deuda pública, la supervisión de las cuentas del erario, la determinación de los métodos de contabilidad y la organización administrativa de la propia Contraloría.

En esencia, tales funciones se centran en la revisión, conformación y supervisión, mediante procedimientos contables, de las cuentas, pagos, transferencias, contratos, órdenes de las entidades públicas, para determinar si están conformes a las normas jurídicas pertinentes, a fin de poder otorgar o no, el respectivo refrendo. Para ello, expide reglamentaciones específicas, recogidas en los manuales de procedimiento.

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

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

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

Así tenemos que, los objetivos de la Auditoría Interna Gubernamental se encuentran claramente definidos en las Normas de Auditoría Interna para las Instituciones del Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República, las cuales pasamos a enunciar:

¿Objetivos: A través de la evaluación independiente de las operaciones de cada entidad pública a la que se sirva, la Auditoría Interna Gubernamental tiene el siguientes objetivo:

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

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

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

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

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

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

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

En dicho Manual se establece la importancia, y las responsabilidades respecto de la Unidad de Auditoría Interna como también las funciones básicas de esta. Veamos:

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

Además, apoya a la unidad superior (Ministros o Directores, Rectores y Titulares de los entes públicos) de cada organismo e institución pública, a través de las evaluaciones permanentes e imparciales de los distintos aspectos del proceso administrativo que dirige, y se convierte en el mejor medio de lucha contra la corrupción y el desperdicio de los recursos propiedad del Estado, que tiene la responsabilidad de registrar con eficiencia y eficacia.¿

De las responsabilidades respecto de la Unidad de Auditoría Interna:

¿De las Autoridades superiores (Ministros o Directores, Rectores y Titulares de los entes públicos): Con el fin de promover la eficiencia y eficacia de las operaciones de las instituciones públicas mediante el aprovechamiento de los servicios de Auditoría Interna, su respectivos titulares que han recibido la responsabilidad de dirigir las deberán:

- a. Crear y mantener una unidad de Auditoría Interna acorde a las necesidades y magnitud de la institución a su cargo, garantizando su libre acceso a la información disponible.
- b. Comunicar a todos los servidores de su institución, las funciones, objetivos y ámbito de acción de la unidad de Auditoría Interna.
- c. Promover y mantener en todos los niveles de la organización de su entidad, el respeto a la independencia de la unidad de Auditoría Interna.
- d. Crear el ambiente propicio para que todos los funcionarios y servidores públicos, presten la mayor colaboración en los trabajos que realicen los auditores internos.
- e. Garantizar la atención a los informes de Auditoría Interna y el cumplimiento de las recomendaciones que contengan como resultado de su evaluación.
- f. Propiciar por escrito, en plazos razonablemente breves, sobre las acciones que deberán llevarse a cabo, para atender las recomendaciones de los informes de la Auditoría Interna.
- g. Dotar a la unidad de Auditoría Interna de los recursos presupuestarios, humanos y materiales necesarios para su mejor desenvolvimiento.
- h. Promover la educación continua en todos los campos de trabajo del auditor interno, como requisito indispensable para contar con un equipo de auditores capacitados y con el entrenamiento técnico y profesional.¿

Por último se mencionan las funciones propias e inherentes a la Unidad de Auditoría Interna:

¿Funciones de la Unidad de Auditoría Interna: Son funciones básicas de la unidad de Auditoría Interna, las siguientes:

- a. Organizar, planificar, dirigir y controlar las funciones a su cargo, en forma técnica, independiente y profesional;
- b. Asegurar que las labores de los auditores estén enmarcadas en las normas, principios y procedimientos emitidos por la Contraloría General de la República y aquéllas de carácter general que rigen la profesión del Contador Público Autorizado;
- c. Formular un plan anual de actividades con base en los objetivos institucionales y la coordinación con las unidades administrativas;

- d. Evaluar permanentemente los sistemas de operación, los sistemas computarizados y los procesos de control interno a ellos incorporados;
- e. Buscar y proporcionar las recomendaciones apropiadas para mejorar las debilidades detectadas en las operaciones examinadas, garantizando la aplicación de las recomendaciones;
- f. Actuar en todo tiempo con imparcialidad en sus apreciaciones sobre los hechos y actos examinados, cumpliendo con los conceptos de ética profesional.
- g. Asegurar la calidad profesional de los trabajos de su personal dentro del marco legal y normativo vigente (Principios Éticos, Normas de Auditoría, Reglamentos Internos, etc.);
- h. Asegurar, luego de los trabajos realizados, la confidencialidad de la información evaluada;
- i. Generar la actualización permanente de los conocimientos técnicos de los Auditores en los diferentes campos de su especialización institucional.
- j. Mantener comunicación y coordinación permanentes con la Contraloría General de la República y las firmas privadas de auditoría, especialmente para formular el Plan Anual de Auditoría y para asegurar el seguimiento de las recomendaciones resultantes de los trabajos ejecutados;
- k. Recibir y atender denuncias y quejas de terceros acerca de los actos de manejo de los servidores públicos de la entidad.
- l. Enviar oportunamente al titular de la institución (Ministros o Directores), los planes anuales e informes de auditoría que se desprenden de su trabajo, en los términos y plazos que establezca la normatividad correspondiente;

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

- m. Crear y mantener una imagen de credibilidad y alto nivel profesional en las ejecutorias de la unidad de Auditoría Interna y sus miembros.
- n. Asegurar que los miembros de la unidad cumplan debidamente sus obligaciones a través de la planeación y ejecución del trabajo y auditoría conforme a las normas y procedimientos aplicables al ámbito gubernamental;
- ñ. Ejecutar todas aquellas labores de control y verificación que le sean propias, en el marco funcional de cada institución pública.¿  
(Contraloría General de la República de Panamá, Normas de Auditoría Interna para las Instituciones del Sector Público, Norma No. 1; Preceptos Generales; Publicaciones Técnicas de Contraloría, Serie: Principios Básicos, Septiembre de 1993).

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

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

Cabe destacar, que la Oficina de la Contraloría General en el Municipio, debe cumplir con sus funciones regulares, las cuales fueron detalladas en párrafos precedentes, al hacer alusión a las funciones generales de la Contraloría.

Por su parte, los Departamentos de Auditoría Interna, deben ejercer las atribuciones señaladas en los Manuales, que sobre el particular ha dictado la Contraloría General de la República.

En conclusión esta Procuraduría es del criterio que los Auditores Internos Municipales de la Dirección de Auditoría Interna del Municipio de Panamá, pueden y están facultados por claras normas jurídicas, a auditar y fiscalizar los registros contables, financieros y materiales de las diferentes Direcciones Municipales, lo mismo que el Concejo Municipal (Presidencia y Secretaría del Concejo) como también la Tesorería.

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

No obstante, y luego de analizada detalladamente las normas sobre el tema objeto de su Consulta, este Despacho es del siguiente criterio legal:

1.- El Departamento de Auditoría Interna del Municipio de Panamá, no está facultado para ejercer control previo sobre la emisión de certificados de paz y salvos provisionales de esa Tesorería.

2.- En este mismo orden de ideas, este Departamento (Auditoría Interna), tampoco puede hacer extensivo ni exigible un porcentaje de abono (determinado a su discrecionalidad), a aquellos contribuyentes que se encu

entren morosos.

3.- Por último, el Departamento de Auditoría Interna del Municipio de Panamá, no está legitimado para exigir como requisito para el otorgamiento de visto bueno, en los paz y salvo que se encuentren tramitando recurso de reconsideración ante la Tesorería, por razón de un gravamen, que estos realicen arreglo de pago sobre la morosidad supuesta.

Las observaciones anteriormente señaladas obedecen, a que no son funciones legalmente establecidas para que las pueda ejercer el Departamento de Auditoría Interna de Municipio de Panamá.

De esta manera esperamos haber absuelto debidamente su consulta.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/cch.