



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 21 de octubre de 2015.
C-110-15

Su Excelencia
Francisco Javier Terrientes
Ministro de Salud
E. S. D.

Señor Ministro:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con la finalidad de dar respuesta a su Nota N° 1275-2015 DS-DAL, mediante la cual, consulta a esta Procuraduría si el Representante de la Contraloría General de la República, como miembro de la Comisión Nacional de Registro Nacional de Oferentes, tiene derecho a voz y no a voto, y en ese sentido, si puede ser tomado en cuenta para conformar el quorum mínimo que establece el Decreto Ejecutivo N° 178 de 12 de julio de 2001, para que dicho ente deliberativo pueda sesionar.

Sobre el tema objeto de su consulta, esta Procuraduría es de la opinión que en virtud de lo dispuesto en el literal "1" del artículo 55 y en el artículo 78 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, orgánica de la Contraloría General de la República, dicha entidad fiscalizadora del gasto público participa en las sesiones de la Comisión Nacional de Registro Nacional de Oferentes con derecho a voz y no a voto; debiendo su representante ser tomado en consideración para determinar la conformación del quórum reglamentario; aun cuando no pueda tener participación alguna en la toma de decisiones, ni ejercer el derecho al voto.

De conformidad con lo establecido en el artículo 107 de la Ley No. 1 de 10 de enero de 2001, "Sobre medicamentos y otros productos para la salud humana", la Comisión Nacional de Registro Nacional de Oferentes, se crea con la finalidad de elaborar el Registro Nacional de Oferentes; para homologar los criterios de selección, admisión, suspensión y exclusión de los oferentes y de los productos que éstos representan; para la compra de medicamentos, equipos e instrumentos médico-quirúrgicos e insumos que requiera cada institución pública de salud.

En ese sentido, y con la finalidad de ejercer las funciones que le competen, la Comisión realizará sesiones ordinarias y extraordinarias, requiriendo para ello un quórum mínimo de cuatro (4) miembros; sus decisiones serán adoptadas por mayoría de votos de los miembros presentes, tal como lo establece el artículo 357 del Decreto Ejecutivo N° 178 de 12 de julio de 2001, "Que reglamenta la Ley 1 de 10 de enero de 2001, sobre medicamentos y otros

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

productos para la salud humana”, tal como quedó modificado por el artículo 22 del Decreto Ejecutivo No. 469 de 8 de noviembre de 2007.

Mediante Resolución N° 129 de 19 de noviembre de 2009, la Comisión Nacional de Registro Nacional de Oferentes del Ministerio de Salud, adoptó el reglamento interno de la Comisión, para un mejor desenvolvimiento de sus funciones, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 370-A y literal “c” del artículo 353 del Decreto Ejecutivo N° 178 de 12 de julio de 2007.

Es importante anotar que cada uno de los miembros que conforman la Comisión Nacional de Registro Nacional de Oferentes, tienen derechos y obligaciones y se rigen por la Ley 1 de 2001, el Decreto Ejecutivo N° 178 de 2001 y la Resolución N° 129 de 2009, que son sus disposiciones especiales. No obstante, ni los textos legales citados, ni el reglamento interno de la aludida Comisión, se refieren al derecho a voto de sus miembros y, en cuanto al derecho a voz, sólo contempla el deber de éstos de realizar aportes que contribuyan al logro de los objetivos de dicho organismo y su derecho a ser escuchados (por conducto del Presidente del mismo) por los funcionarios del nivel directivo del Ministerio de Salud y de las otras entidades representadas en esta Comisión; a través de los informes de la Comisión y en las reuniones ordinarias y extraordinarias. (Ver acápite “c” del artículo 10 y “c” del artículo 11 de la Resolución N° 129 de 19 de noviembre de 2009)

Sin embargo, atendiendo al objeto de su consulta, debemos revisar las disposiciones legales de la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República. El literal “1” del artículo 55 de la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, dice lo siguiente:

“**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 asignen la Constitución y otras disposiciones especiales, las siguientes:

.....

1) **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.**

... ” (el resaltado es nuestro).

En adición a la disposición transcrita, estimamos que por su concordancia con la misma, igualmente resultan aplicables al tema objeto de consulta los artículos 2 y 78 de la propia Ley 32 de 1984, cuyo contenido se transcribe a continuación:

“**Artículo 2.** La acción de la Contraloría General se ejerce sobre todos los organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos del Estado, de los municipios, juntas comunales, empresas estatales, entidades autónomas o 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 reciben subsidio o ayuda económica de dichas entidades y sobre aquellas 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 disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales.”

“**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.”

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia del 13 de abril de 2009, se refirió a las atribuciones de la Contraloría General de la República respecto de su participación en estos cuerpos colegiados:

“... ”

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 3° “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 Republica.

“... ”

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....
..." (el resaltado es nuestro)

Conforme a la jurisprudencia citada, y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 32 de 1984, la participación de la Contraloría General de la República, en las sesiones o reuniones de estos organismos públicos de carácter nacional, así como en los cuerpos colegiados, *es con derecho a voz*, precisamente por razón del control previo que deberá ejercer sobre sus actos de manejo de fondos y bienes públicos; respecto de los cuales, con posterioridad, deberá también decidir sobre su refrendo; tal y como lo prevé, en el caso específico que nos ocupa, el artículo 138 de la Ley 1 de 2001, que señala que la Contraloría General de la República ejercerá el control previo y posterior de los contratos de suministro de medicamentos, equipos e insumos-médico-quirúrgicos.

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Procuraduría opina que la Contraloría General de la República participa en las sesiones de la Comisión Nacional de Registro Nacional de Oferentes *con derecho a voz y no a voto*; por lo que, para efectos de verificar el quorum reglamentario para que este organismo pueda sesionar, el representante de dicha entidad fiscalizadora del gasto público deberá ser tomado en consideración; aun cuando no pueda tener participación alguna en la toma de decisiones, ni ejercer el derecho al voto.

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

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au

