



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de octubre de 2019
C-SAM-25-19

Señor
JOSÉ LUIS FÁBREGA
Alcalde del Distrito de Panamá
Municipio de Panamá.
E. S. D.

Ref. Refrendo de la Contraloría General de la República para los convenios o acuerdos suscritos por el Municipio con organizaciones sin fines de lucro.

Señor Alcalde:

En cumplimiento de las atribuciones que nos otorga la Constitución y en especial por la facultad contenida en el artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de servir de Consejero Jurídico a los servidores públicos administrativos que nos consultaren, tengo a bien dirigirme a usted en ocasión de contestar su Nota DS-425-2019 de 1 de octubre de 2019, recibida en esta Despacho de la Procuraduría el día 3 de octubre de 2019, en la cual nos formula la siguiente pregunta:

1. ¿La obligatoriedad que tiene o no el Municipio de Panamá de someter al refrendo de la Contraloría General de la República los Convenios de Cooperación o Acuerdos, que suscriba la entidad con organizaciones sin fines de lucro o instituciones privadas, con el fin de otorgarles subsidios?

Para responder a su interrogante, esta Procuraduría de la Administración, es del criterio que por norma constitucional, artículo 280 numeral 2 le corresponde a la Contraloría General de la República, refrendar todo acto de manejo de fondos públicos, en el caso particular, se trata de un convenio o acuerdo celebrado por el Municipio de Panamá, que implica erogación de fondos o afectación de su patrimonio. Es importante saber, que el refrendo de conformidad con el principio de legalidad constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

En atención a la pregunta que nos ocupa, resulta importante desarrollar la opinión de este Despacho con fundamento en los siguientes argumentos:

Como quiera que se desea conocer si se debe someter a refrendo de la Contraloría General de la República, los convenios o acuerdos que suscriba el municipio con organizaciones sin fines de lucro o instituciones privadas, en primer lugar tenemos que referir lo que al respecto establece el numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política, de la siguiente manera:

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

1...

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

La norma mencionada, está desarrollada en la Ley 32 del 8 de noviembre de 1984, específicamente en su artículo 11 numeral 2, el cual dispone que son atribuciones de la Contraloría General, la de fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, para que dichos actos se lleven a cabo con corrección y de acuerdo con la Ley y las normas jurídicas.

En el caso bajo estudio, el Municipio de Panamá, mediante un convenio le otorgó unos subsidios a organizaciones sin fines de lucro como parte del programa de apoyo social que realiza la institución y para ello, se fundamenta en el acuerdo No.84 de 11 de julio de 2000, siendo esta, una actividad en la cual celebra un convenio en el cual, se implica la erogación de fondos y posible afectación del patrimonio del Municipio como lo establece el artículo 48 de la Ley 32 de 1984, por lo que consideramos que el mismo, ha de ser refrendado por la Contraloría General de la República.

Al ser un acto de manejo de fondos por parte de la organizaciones sin fines de lucro, se hace exigible el refrendo del convenio por parte de la Contraloría General de la República, quedando así establecido en el artículo 17 de la Ley 32 de 1984, modificado por el artículo 90 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, el cual señala lo siguiente:

"Artículo 90. El artículo 17 de la Ley 32 de 1984 queda así:

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 la (sic) 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 fines, toda persona que sin ser funcionario público reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, control, apruebe, autorice o pague dineros de una entidad pública o en general, administre bienes de esta." (lo resaltado y subrayado es nuestro).

Como hemos visto, es necesario que los convenios o acuerdos que lleve a cabo un Municipio para otorgarle subsidios a un organización sin fines de lucro (como el caso que nos ocupa), requieren del refrendo por parte de la Contraloría General, independientemente de que se comprometan o no asuntos financieros; si estos actos implican bienes, recursos y equipos propiedad del Estado, tienen que llevar finalmente el refrendo. En este caso, siendo el Municipio una entidad pública, está en la obligación de cuidar el patrimonio y por lo tanto, está en la obligación de rendir cuentas sobre el manejo de fondos públicos.

Sin ahondar más en el tema, esta Procuraduría de la Administración conforme ha quedado establecido en el artículo 280 de la Constitución Política, la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley 67 de 2008, que Desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley 66 de 2015 que reforma la Ley 37 de 2009 que Descentraliza la Administración Pública y en la Circular No.61-LEG-F.J.PREV., de 4 de septiembre de 2007, es del criterio, que todo convenio o acuerdo, donde se involucre fondos, recurso y bienes del Estado, los mismos deberán obtener el refrendo de la Contraloría General de la República, para así garantizar el buen manejo de la cosa pública.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.

RGM/rcm



Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.
Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá * Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310
* E-mail: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *