



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de noviembre de 2019
C-SAM-29-19

Honorable Representante
Leopoldo Lee
Presidente del Concejo Municipal
de La Chorrera
E. S. D.

Ref. Redistribución de asignaciones mensuales.

Honorable Señor Presidente:

En cumplimiento de las atribuciones que nos otorga la Constitución y en especial por la facultad contenida en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de servir de Consejero Jurídico a los servidores públicos administrativos que nos consultaren, tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de contestar su Nota PCM-40-19 de 22 de octubre de 2019, mediante la cual nos consulta respecto a la aplicación del Acuerdo 20 de 4 de diciembre de 2018, por medio de la cual se dicta el Presupuesto de Rentas y Gastos, Funcionamiento e Inversiones del Municipio de La Chorrera para el periodo fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019, y sí el mismo, puede ser objeto de regulación basándose en una circular de la Contraloría General de la República.

De su consulta se infiere la siguiente pregunta:

1. ¿Puede la Contraloría General de la República ejercer y regular el control previo mediante una circular e implementarlo en el Acuerdo Municipal 20 de 4 de diciembre de 2018, que dicta el presupuesto de rentas, gastos, funcionamiento e inversiones del Municipio de La Chorrera para el periodo fiscal año 2019?

En relación a su interrogante, la Procuraduría de la Administración es del criterio que la Contraloría General de la República puede mediante instructivos, circulares y cualquiera otra forma de comunicación, ejercer y regular el Control Previo, cuya aplicación se hace extensivo al Acuerdo 20 de 4 de diciembre de 2018, por medio de la cual se dicta el Presupuesto de Rentas y Gastos, Funcionamiento e Inversiones del Municipio de La Chorrera para el periodo fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019.

A esta conclusión hemos llegado con fundamento en los siguientes argumentos:

Primeramente, considero oportuno iniciar desarrollando el objetivo y campo de aplicación de la Contraloría General de la República, los cuales se exponen en los artículos 1 y 2 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, que detallan 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. ...”.

“**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 ...” (La negrita es nuestra).

Las excertas legales antes descritas, nos remite al artículo 11 (numeral 2) de ese mismo cuerpo normativo el cual nos señala lo siguiente:

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

1. ...
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 solo ejercerá este último. Esta determinación se hará mediante resolución escrita que expedirá el Contralor General.

...” (Lo resaltado es de este Despacho).

En esta línea de pensamiento, y en concordancia con el artículo 280 (numeral 2) de la Constitución Política Nacional se desprende que la Contraloría General de la República, tiene atribución constitucional y legal para establecer y ejercer el control previo y posterior sobre cualquier entidad que tenga a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes públicos, para que sean utilizados correctamente.

En ese escenario, el artículo 125-A de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, adicionado por el artículo 51 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, establece que se aplicará el control previo de la Contraloría General de la República a la ejecución presupuestaria de los Municipios y Juntas Comunales, que establece el artículo 280 de la Constitución Política de la República.

De las descripciones antes expuestas, se colige con claridad que la Contraloría General de la República, tiene entre sus facultades la de realizar los debidos controles a través de la fiscalización de los fondos y bienes públicos, a fin de garantizar un buen manejo de los recursos públicos en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución Nacional y la Ley.

En ese mismo orden y para lograr una mejor aproximación al tema objeto de esta consulta, tenemos que el Acuerdo 20 de 4 de diciembre de 2018, por medio del cual se dicta el presupuesto de renta y gastos, funcionamiento e inversiones del Municipio de La Chorrera para el período fiscal de 1 de enero al 31 de diciembre de 2019, en sus artículos 4 y 6 que trata sobre las disposiciones generales indican lo siguiente:

“**Artículo 4.** El presente Acuerdo fija y autoriza las asignaciones de ingresos y gastos que conforman el Presupuesto del Municipio de La Chorrera para la Vigencia Fiscal de 2019 y establece los principios y normas básicas que regirán la administración presupuestaria de las unidades administrativas bajo la autoridad del Alcalde, de las dependencias del Concejo Municipal, de la Tesorería Municipal, de la Dirección de Ingeniería, las entidades subsidiadas y de las Juntas Comunales.”

“**Artículo 6.** La finalidad primordial de las normas generales de administración presupuestaria es establecer la competencia, los métodos y los procedimientos en cada una de las etapas de programación, formulación, elaboración, aprobación, ejecución, control, seguimiento, evaluación, cierre y liquidación; etapas que conforman el ciclo presupuestario y se consideran viables para alcanzar los objetivos y metas de los planes de desarrollo, con la integración y mejor utilización de los recursos humanos, materiales y financieros que se le asignan a cada Dependencia Municipal, Entidades Subsidiadas y Juntas Comunales.”

Lo anterior, nos direcciona a los artículos 20 y 21 del mismo cuerpo normativo que trata sobre la ejecución de las asignaciones mensuales basándose en el concepto de compromiso presupuestario, en función de las asignaciones mensuales y **que la Contraloría General de la República es quien mantendrá el control mensual de las partidas presupuestarias en cada mes conforme a las sumas asignadas por el Municipio de La Chorrera.**

Sin perjuicio de lo antes expuesto, no podemos perder de vista que el Municipio es una entidad autónoma, la cual permite tener independencia financiera y económica, presupuesto de ingresos y gastos propios para la administración de los recursos económicos de la

municipalidad; sin embargo, la Contraloría General de la República está facultada conforme a las normas vigentes, para ejercer acciones de control de manejo de esos recursos, como ya lo hemos señalado.

En el marco de lo antes indicado, es importante anotar en relación con la consulta bajo examen lo descrito en el artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual dispone y cito "... **En el ámbito municipal, el orden jerárquico de las disposiciones jurídicas será:** la Constitución Política, **las leyes**, decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios."

Lo señalado en el párrafo que antecede, nos permite citar el artículo 342 de la Ley 67 de 13 de diciembre de 2018, que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2019, el cual dicta lo siguiente:

"ARTÍCULO 342. Aplicación de la norma. Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas y a la **Contraloría General de la República para que, mediante instructivos, circulares y cualquiera otra forma de comunicación que estimen apropiado, instruyan a las instituciones públicas sobre la correcta aplicación de las Normas Generales de Administración Presupuestarias ...**" (El destacado es de este Despacho).

Visto lo anterior, sin lugar a duda podemos establecer que la Contraloría General de la República, está autorizada legalmente para comunicar por medio de "Circular", las medidas para establecer el control previo dentro de las instituciones, en el caso en concreto tanto dentro de los Municipios así como de las Juntas Comunales, tal cual se dispone en el ya citado artículo 2 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

Para finalizar, este Despacho considera oportuno señalar, que si bien los Acuerdos tienen fuerza de Ley dentro del respectivo distrito, lo cierto es que estos deben estar dentro del marco constitucional y legal.

En concordancia con lo anterior, el artículo 3 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, establece que las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República y al determinarse en el artículo 342 de Ley 67 de 2018, que mediante circulares se instruirán a las instituciones públicas sobre la correcta aplicación de las Normas Generales de Administración Presupuestarias, lo que sin lugar a duda podemos indicar que éstas priman sobre la aplicación del artículo 22 del Acuerdo 20 de 4 de diciembre de 2018, por medio del cual se dicta el presupuesto de renta y gastos, funcionamiento e inversiones del Municipio de La Chorrera para el período fiscal de 1 de enero al 31 de diciembre de 2019, y a nuestra consideración además del visto bueno del Alcalde, es necesario el control previo de la Contraloría, tal y como se regula en el artículo 125-A de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, adicionado por el artículo 51 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015.

Le adjuntamos para su conocimiento copia de la Consulta C-Nº143 de 5 de agosto de 2005, en la cual la Procuraduría de la Administración emitió criterio en un caso similar en relación al ejercicio del control previo y posterior en las Juntas Comunales.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/ap