

## EL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA MEDIANTE UN CONTROL PREVIO OBJETIVO E INDEPENDIENTE

## THE CONTROL PUBLIC MANAGEMENT THROUGH AND OBJECTIVE AND INDEPENDENT PRIOR CONTROL

Johana Montenegro S.- Contraloría General de la República, Panamá.

Correo electrónico: [joha0404mon@gmail.com](mailto:joha0404mon@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7374-9731>

Fecha de recepción: 4 de octubre de 2022-Fecha de aceptación: 12 de diciembre de 2022

### Resumen

La Contraloría General de la República de Panamá ejerce el control previo por mandato constitucional (Artículo 280 de la Constitución Política), realiza el control de actos de manejo de fondos y bienes públicos, para fortalecer el control en las entidades públicas a fin de ser transparentes y eficientes en el uso de los recursos del Estado. En cuanto a los cambios que se han presentado a nivel mundial, se ha evolucionado rápidamente tanto con la tecnología como en los mecanismos y estrategias, para seguir llevando a cabo la labor de control en las entidades públicas. Debido a la Pandemia de la COVID 19, la República de Panamá declaró el Estado de Emergencia, afectando la forma como se realiza el Control Previo. Con base en la situación presentada, la Contraloría General adelantó sus planes de formalizar la Rendición de Cuentas como un mecanismo eficaz que refuerce la fiscalización con el objetivo de lograr mayor transparencia en el manejo de fondos y bienes públicos. Este trabajo tiene la finalidad de describir qué es el control previo, la forma cómo se ejerce el mismo y la rendición de cuentas.

**Palabras claves:** Control previo, gestión pública, independencia, rendición de cuentas.

## Abstract

The Comptroller General of the Republic of Panama exercises prior control by constitutional mandate (Article 280 of the Political Constitution), performs control of acts of management of funds and public goods, to strengthen control in public entities in order to be transparent and efficient in the use of state resources. Regarding the changes that have occurred worldwide, there has been a rapid evolution both with technology and in mechanisms and strategies, to continue carrying out control work in public entities. Due to the COVID 19 Pandemic, the Republic of Panama declared a State of Emergency, affecting the way in which Prior Control is carried out. Based on the situation presented, the General Comptroller's Office advanced its plans to formalize Accountability as an effective mechanism that reinforces control with the objective of achieving greater transparency in the management of public funds and assets. This work has the purpose of describing what prior control is, how it is exercised and accountability.

Keywords: Prior Control, public management, independence, accountability.

## Introducción

El Control Previo ejercido por la Contraloría General de la República, además de ser una obligación constitucional, constituye una herramienta eficiente y efectiva para controlar el uso y manejo de fondos y bienes públicos; sin embargo, debe evolucionar conforme a los cambios en la administración pública objeto de control, debido a la irrupción de la tecnología, las nuevas metodologías administrativas y la creciente exigencia de la sociedad por tener participación en las acciones gubernamentales.

## Desarrollo

### El Control Previo

La Ley 22 de 1976, en su artículo segundo, define el control previo que ejerce la Contraloría General de la República de Panamá, como “la fiscalización y análisis de las actuaciones administrativas que afectan o puedan afectar un patrimonio público, antes de que tal afectación se produzca, a fin de lograr que se realicen con corrección y dentro de los marcos legales.” (p.2)

Hoy en día el control previo está basado en las leyes y normas emitidas hace más de 38 años (Ley No.32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General), no puede seguir realizándose según procedimientos establecidos en aquella época, porque sería superado por la propia gestión pública; actualmente, desarrollada sobre una base tecnológica y con aspiraciones a implantar un sistema de “cero papeles” para facilitar la economía digital y una gobernabilidad conectada (interoperabilidad), para colocar al ciudadano en el centro de atención de la actividad gubernamental (sistemas orientados al servicio). (Gutiérrez,2010,p.19)

Al momento de su creación en 1930 (Ley 84 de 29 de diciembre), la Contraloría General surgió como una “super entidad” de control de la administración pública; sin embargo, la evolución histórica, económica y social del mundo en general y de nuestro país en particular, han hecho necesario que la entidad haya modificado sus actuaciones, incluso dejando actividades que no formaban parte de su ámbito de control y transfiriendo las mismas a las instituciones creadas por el Estado para tales fines como por ejemplo el Ministerio de Economía y Finanzas, Tesorería General y el Tribunal de Cuentas.

Según la Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) número 1 conocida como la Declaración de Lima (1977), primera norma profesional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), emitida por la

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) el control es inseparable de la administración financiera pública.

No representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las medidas determinaciones que impidan, o por lo menos, dificulten la repetición de tales infracciones en el futuro. (ISSAI 1, p.7)

El mismo documento dispone que de acuerdo con el momento en que se ejerce, el control puede ser previo o posterior; si es realizado antes de que las operaciones de manejo se realicen, es previo. Cuando se lleva a cabo después de los actos, es posterior.

Como señala el artículo No.2 de la ISSAI No.1

“Un control previo eficaz resulta imprescindible para una sana economía financiera pública. Puede ser ejercido por una EFS, pero también por otras instituciones de control... ejercido por una EFS implica la ventaja de poder impedir un perjuicio antes de producirse este, pero la desventaja de compartir un trabajo excesivo y que la responsabilidad basada en el derecho público no esté claramente definida. (p.7)

La situación legal, las circunstancias y necesidades de cada país determinarán si una EFS ejerce el control previo, pero el control posterior es inalienable a dicha entidad, con independencia que aplique el control previo.

En Panamá la EFS del Estado es la Contraloría General de la República, cuyas funciones se detallan en la Constitución Política vigente (Artículo 280) e incluyen, el ejercicio del control previo o posterior y la facultad de exceptuar el previo; de lo que se deduce que el segundo, el posterior, es obligatorio, como lo dispone la “doctrina”.

El citado control previo externo de los actos de manejo se ejerce a través de la Dirección Nacional de Fiscalización General, en sus oficinas centrales y desconcentradas en las sedes institucionales, regionales y municipales de cada entidad fiscalizada; sin que ello impida el ejercicio del control previo interno, que debe realizar cada una de dichas entidades, como lo dispone la Ley de Presupuesto, las Normas de Control Interno Gubernamental de Panamá y la ISSAI No.1.

La experiencia de otros países, como Colombia y Perú, han evidenciado que la eliminación total del control previo no resulta conveniente a los intereses de la administración pública en general; y en correspondencia, han vuelto a implementar prácticas como formas de control previo denominadas control concomitante, evaluaciones concurrentes, entre otras. En nuestro país, se intentó eliminar el control previo, pero la consulta popular realizada no la aprobó, lo cual la ciudadanía mostró su anuencia a dicho control, lo que se mantiene actualmente.

## **Ejercicio del Control Previo**

Ahora bien, ¿cómo es el ejercicio de este control previo? El control previo se basa en principios de independencia, imparcialidad, legalidad y objetividad, fundamentos de la propia institución.

La independencia de la Contraloría General y de sus fiscalizadores está contemplada en la Constitución, la ley orgánica y demás normas que enmarcan las

actuaciones públicas, se trata de una independencia técnica que la mantiene ajena a la administración o gerencia de las entidades fiscalizadas.

Su imparcialidad implica igual tratamiento para todas las entidades fiscalizadas según la documentación que éstas generen y presenten para su revisión y refrendo.

La legalidad significa que los criterios de evaluación de los documentos, serán tomados de las normas legales y procedimentales que rigen cada materia y documento presentado por la entidad y la objetividad se asegura al emitir normas de obligatorio cumplimiento, durante el ejercicio de control previo.

De las referidas normas, tienen especial importancia las Guías de Fiscalización, siendo su versión más reciente las aprobadas en el 2015 mediante Decreto No.513-DFG de 9 de diciembre de 2015. Se tratan de 10 guías que cada fiscalizador debe utilizar al examinar los documentos de manejo que presenten las instituciones; las mismas versan sobre lo siguiente: del acto público, orden de compra, contratos, convenios, viáticos, entre otros.

En igual sentido, se procura con esta metodología eliminar la subjetividad en ambos lados de la transacción, fiscalizados y fiscalizadores; además, se han emitido Listados de Verificación en donde se detalla la documentación sustentadora que debe adjuntar la Entidad gestora en cada expediente, de modo que el fiscalizador no solicite o incluya requerimientos no contemplados en la ley o norma correspondiente.

Los listados de verificación son de acceso público a través de la página web de la Contraloría General y se están actualizando, de acuerdo con las nuevas disposiciones oficiales en diversos temas relacionados con los trámites.

## La Rendición de Cuentas

Ante la situación a nivel mundial de la COVID-19, en Panamá se declaró el estado de emergencia, por lo cual se adoptaron medidas para que las instituciones rindan cuentas sobre los usos de los recursos y fondos públicos, implementándose el Manual y Guía de Rendición de Cuentas.

Con esta situación nuestro país sufrió cambios, dando como resultado el aceleramiento de los procesos que se tenían proyectados a futuro, entre ellas la creación de la unidad de Rendición de Cuentas; es así que se establece la Subdirección Nacional de Rendición de Cuentas, mediante la Resolución No.1810-2020-DNMySC de 14 de diciembre de 2020, en la Dirección Nacional de Fiscalización General, la cual tiene entre sus funciones establecer directrices, coordinar y supervisar el proceso de implementación de la rendición de cuentas con las entidades del sector público, empleados y agentes de manejo; al igual, que la revisión de los informes que se presentan al respecto, entre otras.

La Contraloría General de la República de Panamá (2021) define la rendición de cuentas como “el compromiso de dar a conocer a la ciudadanía el resultado de la gestión realizada, para que conozcan los pormenores de estas, sobre aquellos actos de manejo de bienes y fondos públicos, cumpliendo con los criterios de legalidad y economía”.

Mientras que para Pardo García (2014)

La rendición de cuentas es el mecanismo mediante el cual las entidades públicas del orden nacional y territorial informan a la ciudadanía los avances, dificultades y restricciones presentadas a lo largo del desarrollo de las actividades planteadas, atención de las necesidades insatisfechas de la

comunidad; también brinda oportunidad a la ciudadanía para formular preguntas y solicitar aclaraciones de actos efectuados en el desarrollo de su gestión y se enfrentan a recibir premios o sanciones por los resultados de su gestión. (p.6)

Actualmente, el control previo promueve la Rendición de Cuentas, por lo que se sigue evolucionando y se están realizando cambios significativos en las labores de Fiscalización y Tecnología en la Contraloría General de la República.

Finalmente, las EFS deben velar por que la rendición de cuentas no se convierta en un fin, sino que sea el mecanismo y proceso para alcanzar la transparencia, para procurar una adecuada administración de los recursos, ejerciendo las funciones de manera objetiva, de acuerdo con lo que indique la ley, las normas y procedimientos, a fin de contribuir a mejorar la gestión pública.

## **Consideraciones Finales**

Siendo una institución abierta al cambio y proclive al aprendizaje, la Contraloría General ha podido evolucionar en el ejercicio del control previo, manteniéndose de manera eficiente, efectiva, independiente y objetiva de acuerdo con el mandato constitucional y legal, tal como se lo exige la comunidad que confía en sus acciones de control.

La institución mantiene abiertos sus canales de comunicación tanto a nivel gubernamental y con la ciudadanía, realiza periódicamente capacitaciones sobre temas de fiscalización y otros, para sus funcionarios y para otros servidores públicos; además, desarrolla aplicaciones informáticas que permiten el seguimiento continuo de los trámites sometidos a su consideración, tanto para las autoridades internas como para las entidades y el público en general.

Un control previo acorde con los tiempos modernos, que integra la tecnología mediante sistemas informáticos, es viable y necesario para mantener el ritmo de ejecución del presupuesto público y coadyuvar, no coadministrar, al logro de los objetivos de la administración pública.

Se están dando importantes pasos, los cambios en los procesos, cumpliendo con las normas jurídicas y siguiendo los controles para minimizar las posibles acciones de corrupción, a fin de que la transparencia sea un pilar de las instituciones estatales.

### Referencias Bibliográficas

Asamblea Nacional de Panamá (1930) *Ley 84 por la cual se crea la Oficina de Contabilidad y Contraloría.*

Asamblea Nacional de Panamá (1976) *Ley 22 , que regula el Control Previo.*

Asamblea Nacional de Panamá (2004) *Constitución Política de la República de Panamá.* Gaceta oficial 25,176.

Contraloría General de la República (1984) *Ley 32 Orgánica de la Contraloría General.*

Contraloría General de la República (2015) Decreto Número 513-DFG, *Guías de Fiscalización.*

Contraloría General de la República (2021) *¿Qué es la rendición de cuentas?*  
<http://www.contraloria.gob.pa:8080/TRendicionC/%C2%BFqu%C3%A9-es-rendici%C3%B3n-de-cuentas.html>

Contraloría General de la República (2020) Resolución No.1810-2020-DNMySC.  
*Por la cual se crea la Subdirección Nacional de la Rendición de Cuentas.*



Gutiérrez, P. (2010) Autoridad Nacional de Innovación Gubernamental. *Ley Panamá Sin Papel y Marco de Interoperabilidad*.  
[https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/PAN/00039832\\_PSP-Propuesta-Ley-y-Marco-de-Interoperabilidad.pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/PAN/00039832_PSP-Propuesta-Ley-y-Marco-de-Interoperabilidad.pdf)

INTOSAI Professional Standards Committee (1977) *La Declaración de Lima*  
[https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open\\_access/INT\\_P\\_1\\_u\\_P\\_10/issai\\_1\\_sp.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_1_sp.pdf)

Pardo García, N. (2014) *Importancia de la Rendición de Cuentas en inversión social del Municipio de Nilo*. [Tesis de Maestría, Universidad Nueva Granada]  
<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12341/PARDO%20GARCIA%20ENSAYO%20FINAL.pdf;jsessionid=F5A670EFAAB88A95AF20E856A1F8A895?sequence=1>