

La Exclusión de los Servidores de la Contraloría como Empleados de Manejo en la Ley 351 de 2022, con funciones de control

The Exclusion of the Comptroller's Office Servers as Management Employees in Law 351 of 2022, with control functions

Itzela Judith Soto Ojo

Contraloría General de la República.

Panamáitsoto@contraloria.gob.pa

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-3385-3137>

Recibido: 13/10/2023

Aprobado: 17/11/2023

Resumen

El ensayo Exclusión de los Servidores de la Contraloría como Empleados de Manejo en la Ley 351 de 2022, con funciones de control, tiene como objetivo presentar un análisis jurídico de la figura del empleado de manejo y las razones por las cuales la exclusión de los servidores “con funciones de control” de la Contraloría General de la República de tal categoría efectuada por la Ley 351 de 2022, al modificar el numeral 2 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984 y adicionar párrafo al artículo 2 de la Ley 67 de 2008, es constitucional.

La Constitución Política de la República de Panamá siendo esta nuestra norma suprema establece en su artículo 280, las funciones exclusivas asignadas a la Contraloría General de la República, como lo son la función fiscalizadora y la función contralora, sobre los actos de afectación fiscal que emiten las entidades del sector público facultadas para ello.

En efecto, se trata de misiones y funciones separadas y delimitadas, por las entidades públicas que cumplen con una finalidad administrativa, fundada en razones de necesidad y de eficacia del servicio que, por mandato legal les corresponde brindar a la colectividad, y por la otra

parte, tenemos al Organismo Fiscalizador Superior encargado de velar, a través del control externo, de que aquellas actuaciones administrativas efectuadas por empleados de manejo, tendientes a la afectación del patrimonio público, se realicen con corrección y se subordinen a la Constitución y la Ley.

Este estudio con significativa importancia en nuestro medio, permite destacar con serenidad reflexiva que de la norma constitucional, se puede reafirmar que la labor del servidor público de la Contraloría General de la República, en ejercicio de las funciones de fiscalización y control, no es la misma respecto a las labores de quienes si actúan como empleados de manejo dentro del engranaje para el buen funcionamiento, ya sea de otras entidades públicas o de la misma entidad, en funciones eminentemente administrativas, hablamos de recibir, manejar, administrar, invertir, custodiar, cuidar, aprobar, o pagar fondos y bienes públicos.

Palabras clave: Servidores públicos, manejo de fondos y bienes públicos, Entidad Fiscalizadora Superior, función fiscalizadora, acto externo.

Abstract

The essay "Exclusion of the Servants of the Office of the Comptrollers as Management Employees in Law 351 of 2022, with control functions" its objective is to present a legal analysis of the figure of the management employee and the reasons why the exclusion of the servants with control functions of the Comptroller General of the Republic from such category made by Law 351 of 2022, by modifying numeral 2 of article 11 of Law 32 of 1984 and adding a paragraph to article 2 of Law 67 of 2008, is constitutional.

The Political Constitution of the Republic of Panama, this being our supreme norm, establishes in its article 280, the exclusive functions assigned to the Comptroller General of

the Republic, such as the supervisory function and the comptroller function, on the acts of fiscal impact that they issue public sector entities empowered to do so.

In effect, these are separate and delimited missions and functions, by public entities that fulfil an administrative purpose, based on reasons of necessity and effectiveness of the service that, by legal mandate, they are responsible for providing to the community, and on the other hand, we have the Superior Supervisory Body in charge of ensuring, through external control, that those administrative actions carried out by management employees, aimed at affecting public assets, are carried out correctly and are subordinated to the Constitution and the law.

This study with significant importance in our environment, allows us to highlight with reflective serenity that of the constitutional norm, it can be reaffirmed that the work of the public servant of the Comptroller General of the Republic, in the exercise of the functions of inspection and control, it is not the same with respect to the tasks of those who do act as management employees within the mechanism for the proper functioning, whether of other public entities or of the same entity, in eminently administrative functions, we talk about receiving, managing, administering, investing, guard, care for, approve, or pay for public funds and goods.

Keywords: Public servants, management of public funds and assets, Supreme Audit Institution, audit function, external act.

Introducción

La labor de refrendo es un acto externo que se efectúa sobre una actuación administrativa que conlleva erogación al erario público o disposición de bienes estatales.

Mediante la (Ley 351, 2022), Que modifica y adiciona artículos a la (Ley 32, 1984), Orgánica de la Contraloría General de la República, y modifica la (Ley 67, 2008), que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas, se establece que las atribuciones de la Contraloría General de la República en el ejercicio del control previo y del control posterior, constituyen una actuación externa al acto controlado, por lo que los servidores públicos que participan en ella, no actúan y no podrán ser considerados como empleados de manejo.

Este trabajo tiene como propósito abordar, en forma genérica, aquellos elementos relevantes que giran en torno a la figura del servidor público con funciones de empleado de manejo y del servidor de la Contraloría General de la República, este último, actuando en ejercicio de las potestades fiscalizadora y contralora, que por mandato constitucional y legal se le han otorgado de manera privativa a este organismo de carácter técnico. Lo anterior, se enlaza con la necesidad de diferenciar cuándo estamos frente a un empleado de manejo y un servidor de la Contraloría General de la República, dentro del marco de la labor fiscalizadora. En ese mismo sentido, me propongo explicar el papel que ejerce la Contraloría General de la República, a través de la cultura de corrección en el manejo de los recursos del Estado panameño, de manera que ambos roles sean conocidos por nuestra sociedad y aplicados en su justo contexto.

Concepto de empleado de manejo

- Evolución histórica-jurídica

El presente artículo contextualiza el concepto de empleado de manejo desde los inicios de nuestra época republicana, pues es en la (Ley 56, 1904), que crea y organiza el Tribunal de Cuentas de las República, donde se atisba las primeras nociones sobre esta figura, al señalar

los obligados frente al Estado por su gestión de manejo y la posible responsabilidad exigible estos, concretamente en su artículo 26, que es del siguiente tenor:

Son responsables del Erario Público: el Tesorero General de la República, los Administradores Provinciales de Hacienda, los Administradores de Salinas, el Agente General de Bienes desamortizados, los Agentes Postales, los Comisarios y Pagadores de Guerra, los Habilitados de los Cuerpos del Ejército y la Policía, los Tesoreros Municipales, los Agentes Diplomáticos y Consulares y **en general, cualesquiera otros empleados o particulares que por cualquier motivo administren, inviertan o manejen intereses o fondos públicos, sea en dinero, en documentos o en cualesquiera otras especies o valores, sin dependencia de otra oficina de manejo** (El resaltado y subrayado es nuestro).

Para 1930, se aprobó la (Ley 84, 1930), que crea la Contraloría General de la República, esta normativa destina una sección titulada “Oficinas de manejo”, compuesta de seis artículos que establecen las obligaciones y responsabilidades de las personas vinculadas al manejo de recursos estatales. De esta sección, se desprende cuáles son las gestiones o actuaciones desempeñadas por los servidores que ostentan la condición de empleado de manejo, al preceptuar en su artículo 11 que:

Todos los funcionarios, empleados o agentes del Gobierno Nacional **que reciban y paguen, o tengan bajo su cuidado, custodia y control** fondos públicos, rendirán cuentas mensuales de conformidad con las reglas que establezca la Contraloría General, con aprobación del Poder Ejecutivo (El resaltado es nuestro).

Transcurridos dieciséis años, se emite la (Ley 6, 1941), que deroga la (Ley 84, 1930), no obstante, en esta excerta legal se mantiene consagrado, en los mismos términos, la sección denominada “Oficinas de manejo”, solo que, ahora incluye como sujetos obligados a los pertenecientes al Gobierno Provincial.

En el Panamá de hoy, el concepto tradicional de empleado de manejo utilizado se encuentra en el artículo 1089 del Código Fiscal, aprobado mediante la (Ley Número 8, 1956), el cual expresa que “los empleados o agentes de manejo que reciban o paguen o tengan bajo su cuidado, custodia o control, fondos del Tesoro Nacional, rendirán cuentas de conformidad con las reglas que establezca la Contraloría General de la República”. Según esta disposición, las actuaciones del servidor público que ostenta la condición de empleado de manejo, consisten en recibir, cuidar, custodiar, controlar o pagar fondos públicos.

Posteriormente, se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, a través de la (Ley 32, 1984), que en su artículo 17, también se ocupó de definir qué personas tienen la condición de empleados de manejo, en los siguientes términos:

Toda persona que reciba, maneje, custodie o administre fondos o bienes públicos, está en la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General, en la forma y 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 las 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.

Luego, la (Ley 67, 2008), que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas, mediante su artículo 2, extiende a otras actividades, las funciones llevadas a cabo por los servidores públicos a quienes se les ha confiado bajo su responsabilidad bienes, fondos o recursos estatales, estas son: Recaudar, manejar, administrar, invertir, controlar, aprobar, autorizar y fiscalizar fondos o bienes públicos.

El artículo 90 de esta excerta legal, a su vez, modifica el citado artículo 17 de la (Ley 32, 1984), incluyendo ahora a los verbos rectores “recibir, manejar, custodiar, administrar”, las actividades concernientes a “recaudar, invertir, cuidar, **controlar**, aprobar, autorizar y pagar”.

Relacionado con las anteriores definiciones, precisa destacar, que recientemente se aprobó la (Ley 351, 2022), que modifica y adiciona artículos a la (Ley 32, 1984), la cual en su artículo 23 al determinar la condición de empleado de manejo, excluye la utilización del verbo controlar.

De las disposiciones contenidas en la (Ley 56, 1904), (Ley 84, 1930), (Ley 6, 1941), (Ley Número 8, 1956), (Ley 32, 1984), (Ley 67, 2008) y (Ley 351, 2022) en mención, se observa como dicho concepto ha variado a lo largo del tiempo, asimismo como la definición de empleado de manejo instituida en el Código Fiscal ha quedado reducida al ámbito de la declaración jurada de estado patrimonial, en virtud de lo preceptuado en el artículo 304 de la (Constitución Política de la República de Panamá), desarrollado por la (Ley 59, 1999), por motivo de que la citada norma remite al Código Fiscal en esta materia.

De lo anterior se desprende que, entre el servidor público y el empleado de manejo hay una relación de género a especie, puesto que todos los empleados de manejo son servidores públicos, pero no todos los servidores públicos son empleados de manejo, y ello es así, porque un servidor público categorizado como empleado de manejo debe cumplir con los presupuestos de los artículos previamente señalados.

Por lo expuesto, es menester destacar, la participación del servidor de la Contraloría General de la República de cara a la labor de fiscalización de los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, ya sea mediante el control previo o posterior, cuyo conocimiento ha de ser del interés, tanto de servidores públicos como de particulares.

Asimismo, corresponde precisar que para lo fines del artículo 1 de la (Ley 67, 2008), referente a las materias que puede conocer la jurisdicción de cuentas y efectos de determinar quiénes están obligados a rendir cuentas y consecuentemente pueden ser sujeto de acción patrimonial, el concepto de empleado de manejo que ha de tomarse en cuenta es el contenido en el artículo 17 de la (Ley 32, 1984), modificado por la (Ley 351, 2022). Definición a partir de la cual se desarrolla el tema objeto de este artículo.

Contraloría general de la República

- Naturaleza jurídica

Con la (Ley 84, 1930), la Contraloría General de la República fue instituida como una oficina de contabilidad y control fiscal, independiente en el ramo administrativo, responsable únicamente ante el Presidente de la República; con jurisdicción en el examen y revisión de las cuentas de agentes, funcionarios y empleados que reciban, desembolsen o tengan a su cuidado fondos u otros bienes que pertenezcan al Gobierno Nacional o por los cuales tenga este que responder.

En 1941, la (Constitución de la República de Panamá) promulgada ese año, mediante su artículo 155, elevó a rango constitucional la existencia de la Contraloría General de la República, donde se dispuso como un “Departamento del poder ejecutivo independiente de los Ministerios de Estado, con la misión de fiscalizar y controlar los movimientos de los Tesoros Públicos”.

Conforme a dicho precepto constitucional, se expide la (Ley 6, 1941), que reorganizó la Contraloría General de la República y derogó la (Ley 84, 1930).

El artículo 223 de (La Constitución Política de la República de Panamá), consagra la independencia de la Contraloría General de la República como departamento, facultado para fiscalizar, regular, vigilar y controlar los movimientos de los tesoros públicos y la de examinar, comprobar, revisar e intervenir a las cuentas de estos.

La naturaleza de la Contraloría General de la República como organismo estatal independiente y sus atribuciones, encuentran su sustento jurídico en la (Constitución de la República de Panamá 1972), artículos 239-240 (actuales artículos 279-280). En cuanto a las funciones, cabe señalar que, estas siguen el sistema de *numerus apertus*, el cual permite que por medio de la ley se establezcan las facultades que sean necesarias, a fin de realizar los debidos controles a través de la fiscalización de los fondos y bienes públicos, para así garantizar un buen manejo de los recursos públicos.

- **Objetivos y campo de aplicación**

Doce años después de dictada la (Constitución de la República de Panamá 1972), se adopta la (Ley 32, 1984), Orgánica de la Contraloría General de la República, organismo estatal independiente de carácter técnico, encargado de fiscalizar, regular y controlar los

movimientos de los fondos y bienes públicos, así como examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estos; y cuyo ámbito de aplicación 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 y entidades autónomas y semiautónomas, en el país o en el extranjero. También se ejerce esta acción sobre aquellas personas u organismos en los que tengan participación económica el Estado o las entidades públicas, de conformidad con los artículos 1 y 2 de la (Ley 32, 1984), modificada y adicionada por la (Ley 351, 2022).

- **Funciones**

Conforme al artículo 280 de la (Constitución Política de la República de Panamá), desarrollado por el artículo 11 de la (Ley 32, 1984), modificada y adicionada por la (Ley 351, 2022), son funciones de la Contraloría General de la República, entre otras:

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 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.
3. Examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos. Lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios.
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.

De las funciones reguladas en la Constitución Política de la República de Panamá y en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se infiere que el papel desempeñado por esta entidad se enmarca en dos roles, la función fiscalizadora y la función contralora. A nuestro leal entender, la función fiscalizadora se encuentra regulada en los numerales 2 y 4 transcritos.

Para el autor Vásquez De León (1981), “la Contraloría General de la República ejerce dos funciones típicas: la de fiscalización y la de controlar los movimientos de los tesoros públicos” (p.84).

¿Es empleado de manejo el servidor de la Contraloría General de la República, en ejercicio de la función fiscalizadora?

Un aspecto de esencial importancia es que la conducta del servidor público está regida bajo el principio general de la legalidad.

En observancia a este principio, el servidor público de manejo debe orientar su conducta en razón de la norma jurídica que le ampara, de manera que, el acto administrativo que afecte o pueda afectar bienes o fondos públicos, se ciña estrictamente a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

A través de la publicación titulada “Necesidad de Mantener el Control Previo en la Contraloría General de la República” (1992), el Doctor Palacios Aparicio en su escrito denominado “Efectos de la eliminación del control previo de la Contraloría General en el supuesto de reformarse la Constitución Política Vigente”, establece que:

Los actos de manejo son aquellos que caen bajo la competencia de los empleados o agentes de manejo. Entre los actos de esta naturaleza pueden mencionarse los siguientes:

- a) Cobrar los dineros que deban ingresar al Tesoro Pública.
- b) Reconocer los créditos a favor del Tesoro Público.
- c) Entregar a los acreedores del Tesoro Público los dineros que se adeuden.
- d) Ordenar o disponer las erogaciones que debe hacer el Tesoro Público.
- e) Recibir, manejar, custodiar o administrar fondos o bienes públicos.
- f) Administrar, por orden de una entidad pública, fondos o bienes pertenecientes a terceros.
- g) Recibir y administrar subsidios otorgados por las instituciones públicas.
- h) Contraer obligaciones económicas, ordenar gastos y extinguir créditos a nombre o en representación de una entidad del Estado o empresa estatal. (pp.11-12).

Por disposición expresa de la actual Carta Magna panameña, corresponde a la Contraloría General de la República ejercer un mecanismo de control horizontal exclusivo sobre las actuaciones administrativas de los entes estatales que afecten o puedan afectar fondos u otros bienes públicos, tendiente a lograr que se realicen con corrección y dentro del marco legal, según la naturaleza del asunto; en caso contrario, impedir su ocurrencia, a fin de evitar graves perjuicios al erario público.

Respecto al servicio público que presta la Contraloría General de la República, el excontralor, Romero Jr. (1995) afirma que:

Nuestro servicio está en la esfera del CONTROL DE LOS FONDOS PÚBLICOS, la Ley desarrolla este concepto con tres acepciones: FISCALIZAR, REGULAR Y CONTROLAR.

Tomemos unos minutos para precisar los conceptos con que se establece la misión de la Contraloría General:

Fiscalizar es averiguar o criticar los actos de otra persona en relación a la aplicación de los fondos públicos.

Regular es observar si las acciones de gestión de fondos y bienes están **ajustadas y conforme a las reglas y normas establecidas**.

Controlar es la comprobación, la intervención o la inspección de la gestión de fondos y de bienes públicos (p.26) (El subrayado es nuestro).

Nótese que estamos frente a dos actuaciones administrativas separadas que persiguen finalidades distintas, la primera, realizada por la institución pública, destinada a la afectación del patrimonio estatal, con un fin de carácter público acorde con las funciones que le ha otorgado la ley, y la segunda, de aprobación (refrendo), realizada dentro del contexto de la labor fiscalizadora atribuida a la Contraloría General de la República, encaminada a lograr que el acto de afectación de fondos y bienes públicos se realice con corrección y cumpliendo con los requisitos establecidos en la ley.

Así, aunque ambas actuaciones tienen en común que se realizan en ejercicio de una función administrativa, también es cierto que cada una de ellas obedece a una función particular y distinta respecto a la otra.

Cabe señalar que, en publicación efectuada por la Contraloría General de la República (1992), se definió como Acto Administrativo “una decisión o declaración unilateral de un Órgano del Estado, en ejercicio de una función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata” (p.3).

La Contraloría General de la República actúa en ejercicio de una potestad particular que le es propia, la función fiscalizadora, la cual tiene como finalidad concreta y puntual, el

asegurarse que los actos de afectación de fondos o bienes públicos se realicen con corrección y en apego al ordenamiento jurídico aplicable.

La actuación que realiza un servidor público de la Contraloría General de la República, enmarcada dentro de la labor fiscalizadora sobre actos administrativos (órdenes de compra, gestiones de cobro, contratos, entre otros) emitidos por entes del sector público incluidos en su radio de acción, se constituye en un **control externo** de naturaleza jurídica y técnica, que se ha de diferenciar del acto que involucra fondos o bienes públicos sobre el cual se aplica.

Según el doctor Quijada Vásquez (2014), en su ponencia denominada “Rendición de cuentas y los empleados y agentes de manejo”, recopilada en la Memoria del “Primer Congreso Internacional del Tribunal de Cuentas”, el Control Externo:

Es un derecho, cuya rectoría corresponde a la Contraloría General de la República, derivado del Artículo 280-numeral 2 y 4 de la Constitución Política vigente y, alcanza su básico desarrollo en la carta orgánica de la Contraloría, Ley No.32 de 1984.

El control externo que ejerce la Contraloría General de la República, se presenta en dos modalidades reguladoras uno es el control previo y el otro el control posterior (p.55).

En atención a lo desarrollado, conviene reproducir parcialmente el fallo emitido por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia (8 de abril de 1992), correspondiente a Proceso contencioso administrativo de apreciación de validez jurídica, planteado por la Contraloría General de la República, que expresa lo siguiente:

En nuestro país **el control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República es de carácter externo** y puede ser previo o posterior. **Es externo ya que el mismo**

se asigna a una entidad estatal ajena al órgano controlado. Según lo previsto en la Constitución el control puede ser previo, es decir que puede efectuarse durante el proceso de formación del acto o, en todo caso, antes de que produzca sus efectos, o puede ser posterior al acto de afectación fiscal (El resaltado es nuestro).

De esta manera, interesa destacar que, si bien es cierto, existe un punto de encuentro para que el acto administrativo que afecte fondos o bienes del Estado se perfeccione y, consecuentemente, surta efectos jurídicos, también lo es el hecho que, estas actuaciones tienen finalidades específicas y obedecen a la realización de funciones administrativas distintas.

En razón de ello, el control de carácter externo que ejerce la Contraloría General de la República, a través de las funciones de fiscalización y control, persigue un fin propio que atiende el mandato constitucional y legal, que le ha sido encomendado de manera privativa, por lo cual los verbos “fiscalizar” y “controlar” que describen las funciones específicas de esta entidad, no pueden ser asimilados a las labores desempeñadas por otros servidores dentro del engranaje para el buen funcionamiento, ya sea de otras entidades públicas o de la misma entidad, en funciones eminentemente administrativas, hablamos de recibir, manejar, administrar, invertir, custodiar, cuidar, aprobar, o pagar fondos y bienes públicos.

De tales actuaciones se desprenden parámetros que distancian la labor de los servidores públicos de la Contraloría General de la República, en ejercicio de las funciones de fiscalización y control, de la acción del empleado de manejo sobre fondos o bienes públicos a quien se le ha confiado su responsabilidad; lo cual me permite señalar, que estos servidores no se encuentran en las mismas condiciones, toda vez que los primeros no forman parte, no intervienen en la toma de decisiones que dan lugar al acto administrativo controlado o

fiscalizado, ni realizan actos que implique responsabilidad por las operaciones de administración, manejo o custodia de fondos u otros bienes del patrimonio público.

Conclusiones

1. La Contraloría General de la República es el ente facultado de forma privativa, por mandato constitucional y legal, para controlar y fiscalizar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes del Estado.
2. El mandato constitucional de fiscalización se puede efectuar mediante dos formas, a saber: el control previo y el control posterior; el primero se aplica antes de que la erogación se produzca, de carácter preventivo, toda vez que su fin es evitar que el acto administrativo que realiza la institución pública, que involucra erogación de fondos del Estado, sea contrario a las normas jurídicas establecidas por la Ley, y el segundo, se constituye en el medio por el cual se determina la corrección o incorrección de las operaciones que afecten fondos o bienes públicos.
3. La función fiscalizadora se constituye en un mecanismo de control externo, de naturaleza jurídica y técnica, cuya finalidad es asegurarse que los actos de afectación de fondos o bienes públicos se realicen con corrección y en apego al ordenamiento jurídico aplicable.
4. El empleado de manejo es un servidor público que en ejercicio de un cargo o función, debe administrar, cuidar o custodiar correctamente bienes, fondos o recursos confiados bajo su responsabilidad, y que aquel comportamiento o conducta que adopte con dolo, culpa o negligencia sobre los fondos y bienes que le han sido encomendados conllevaría a una responsabilidad patrimonial.

5. En la Contraloría General de la República confluyen dos funciones, las labores propias de la Contraloría (fiscalización) y las labores de la institución como entidad administrativa, entiéndase lo relacionado con el Departamento de compras, manejo de cajas menudas, decisiones respecto a la adquisición de bienes y servicios, correspondientes a necesidades administrativas como cualquier otra entidad del sector público.
6. Las actuaciones realizadas por los servidores de la Contraloría General de la República, en el ejercicio de la función fiscalizadora no son actos propios de un empleado de manejo, por lo tanto están excluidos del ámbito de aplicación del artículo 2 de la Ley 67 de 2008. No ocurre igual, con los servidores de Contraloría que en efecto se desempeñan como empleados de manejo, por ejemplo, quienes custodian fondos de caja menuda, estos han de responder igual que cualquier otro servidor que ostente la condición de empleado de manejo. En este sentido, a nuestro juicio la Ley 351 de 2022, no pretende crear una coraza de impunidad, ni fueros, ni privilegios, sino que la labor fiscalizadora y contralora sea entendida y aplicada en su justo contexto, dado que ha sido una práctica incorrecta confundir dicha función que obedece a un mandato constitucional, con la labor de manejo de fondos y recursos del Estado.

Referencias bibliográficas

Código Fiscal de la República de Panamá. (1956). Ley Número 8, 27 de enero de 1956. D.O. No.12,995. (Panamá).

Constitución de la República de Panamá (1941) . D.O. No.8425. (Panamá).

La Constitución Política de la República de Panamá (1946). D.O. No.9938. (Panamá).

Constitución de la República de Panamá (1972). D.O. No.17,210. (Panamá).

Constitución Política de la República de Panamá (2004). Texto Único. D.O. No.25,176. (Panamá).

Contraloría General de la República. (1992). *Aplicación del Control Fiscal*. Contraloría General.

Corte Suprema de Justicia. *Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral*. Fallo de 8 de abril de 1992.

Ley 32, (1984). *Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*. D.O. No.20,188. (Panamá).

Ley 351, (2022). *Que modifica y adiciona artículos a la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República y modifica la Ley 67 de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas*. D.O. No.29687-C. (Panamá).

Ley 56, (1904). *Por la cual se crea y organiza el Tribunal de Cuentas de la República*. D.O. No.27. (Panamá).

Ley 59, (1999). *Que reglamenta el Artículo 299 de la Constitución Política y Dicta otras Disposiciones contra la Corrupción Administrativa*. D.O. No.23,961. (Panamá).

Ley 6, (1941). *Por la cual se organiza la Contraloría General de la República*. D.O. No.8448. (Panamá).

Ley 67, (2008). *Que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas*. D.O. No.26,169. (Panamá).

Ley 84, (1930). *Por la cual se crea una oficina de contabilidad y contraloría que se denominará Contraloría General de la República*. D.O. No.5926. (Panamá).

Palacios Aparicio, L. A. (1992). Efectos de la eliminación del control previo de la Contraloría General en el supuesto de reformarse la Constitución Política Vigente. *Necesidad de Mantener el Control Previo en la Contraloría General de la República*. Relaciones Públicas Mecanografía e Impresión del Departamento de Información y Divulgación Dirección de Estadística y Censo Contraloría General de la República.

Quijada Vásquez, J. L. (2014). *Rendición de cuentas y los empleados y agentes de manejo. Memoria del Primer Congreso Internacional del Tribunal de Cuentas*. Tribunal de Cuentas.

Romero Jr., A. (1995). *Perspectivas del Desarrollo de la Contraloría General de la República. Revista de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República*, III (4), 25-34.