

ALGUNAS ESTRATEGIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS CONTROLES INTERNOS COMO MEDIOS PARA EVITAR LOS MALOS MANEJOS DE LOS BIENES PÚBLICOS



Andrés Sue González*

Universidad de Panamá, Panamá

Andres.sue@up.ac.pa

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7390-3628>



Martha Edilsa Herrera**

Universidad de Panamá, Panamá

marta.herrera@up.ac.pa

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1664-1104>



Eloísa García***

Universidad de Panamá, Panamá

eloisa.garcia@up.ac.pa

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4828-5204>

DOI: 10.37594/cathedra.n15.469

Fecha de recepción: 25/02/2021

Fecha de revisión: 19/03/2021

Fecha de aceptación: 21/04/2021

RESUMEN

La presente investigación tiene como finalidad analizar la aplicación de algunas estrategias interrelacionadas que pueden intervenir favorablemente en el manejo de fondos y bienes del Estado, así como las fallas que se dan con mayor frecuencia en la ejecución del control interno en algunas instituciones educativas. Es un estudio documental, de las principales normas de Panamá, relacionadas al control interno, utilizadas por la Contraloría General de la República, Fiscalía de Cuentas y Tribunal de Cuentas. Estas normas son: la Constitución Política de Panamá en el Título IX La Hacienda Pública, CAPÍTULO 3, artículo 280, la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, que “por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el Código Fiscal de la República y las Normas de Control Interno Gubernamental para Panamá, establecidas en el Decreto 106 del 5 de mayo de 1998 de la Contraloría General de la República.

*Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas. Magister en Derecho Administrativo.

** Magister en Métodos de Investigación y Evaluación Educativa.

***Doctorado en Educación con énfasis en Investigación.

La investigación también incluye, un análisis de cómo se da la aplicación de cinco componentes interrelacionados del control interno, contenidos en las Normas de Control Interno Gubernamental de la República de Panamá, para ello se aplicó un cuestionario con preguntas abiertas y cerradas a empleados de manejo de fondos y bienes públicos (directores) de ocho (8) centros educativos. Además, se aplicó un cuestionario con preguntas abiertas y cerradas, así como entrevista en profundidad a dieciséis (16) expertos con experiencia profesional en cargos de titulares de instituciones y personal supervisor con experiencia laboral en el Tribunal de Cuentas y Fiscalía General de Cuentas, para analizar las fallas más frecuentes en la aplicación del control interno.

Palabras clave: control interno, bienes públicos, corrupción.

SOME STRATEGIES FOR STRENGTHENING INTERNAL CONTROLS AS A MEANS TO AVOID THE BAD MANAGEMENT OF PUBLIC GOODS

ABSTRACT

The present research aims to analyze the application of some interrelated strategies that can intervene favorably in the management of State funds and assets, as well as the failures that occurs more frequently in the execution of internal control in some educational institutions. It is a documentary study of the main norms of Panama, related to internal control, used by the Comptroller General of the Republic, the Public Prosecutor's Office and the Attorney General's office. These norms are: The Political Constitution of Panama in Title IX, Public Treasury, CHAPTER 3, Article 280, Law 32 of November 8, 1984, which "by which the Organic Law of the Comptroller General of the Republic is adopted, the Fiscal Code of the Republic and the Governmental Internal Control Norms for Panama, established in Decree 106 of May 5, 1998 of the Office of the Comptroller General of the Republic. The research also includes an analysis of how the application of the five interrelated components of internal control occurs, contained in the Governmental Internal Control Norms of the Republic of Panama, for this a questionnaire with open and closed questions to employees was applied. Management of funds and public goods (directors) of eight (8) educational centers. In addition, was applied a questionnaire with open and closed questions, as well as, in depth interview to sixteen (16) experts. They have professional experience in positions of heads of institutions and supervisory of personnel with work in the Public Prosecutor's Office and the Attorney General's office, to analyze the most frequent failures in the application of internal control.

Key words: Internal controls, public goods, corruption.

INTRODUCCIÓN

La historia demuestra que la población panameña, desde la presidencia de Florencio Harmodio Arosemena (1928 – 1931), consideró de importancia la economía del país, ya que una vez toma posesión de este alto cargo, solicitó asesoramiento al The National City Bank of New York, para que esta empresa les recomendará a expertos para realizar un estudio económico del país.

Es así como en 1929, la comisión liderada por Herbet D. Brown, vicepresidente de esa institución bancaria, elaboran el informe “La Economía de la República de Panamá”, redactado en en dos áreas: una económica y otra fiscal.

En la parte económica se proponía entre otros temas la creación de la Contraloría General de la República, y en la parte Fiscal, se sugería asegurar el control de fondos y bienes del gobierno.

Actualmente, los bienes públicos y su manejo están contemplados en la Constitución Política de Panamá en el Título IX La Hacienda Pública, CAPÍTULO 3°, ARTÍCULO 280, “Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la Ley, las siguientes: 1. Llevar las cuentas nacionales, incluso las referentes a las deudas interna y externa. 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”.

Otra norma relacionada al manejo de bienes públicos es la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, “por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”, y publicada en Gaceta Oficial el 20 DE NOVIEMBRE DE 1984, la cual tiene dentro de sus atribuciones y deberes llevar las cuentas de control de fondos y las cuentas generales de control del Gobierno Nacional de Panamá. En sus artículos 17, 18 y 20 establecen que:

“Artículo 17: Toda persona que reciba, maneje, custodie o administre fondos o bienes públicos, está en la obligación de rendir cuentas a las Contraloría General, en la forma y plazo que ésta, 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.

Artículo 18: Rendición de cuentas, para los fines de esta Ley, es el informe rendido por la persona a que se refiere el Artículo anterior, sobre la actuación relacionada con los fondos y bienes que recibe, maneje, custodie o administre, dentro de un período determinado, e incluye el informe financiero correspondiente a la respectiva dependencia estatal. La Contraloría cuando lo estime necesario, podrá solicitar el envío de los comprobantes respectivos.

Artículo 20: Cuando la persona, al ser requerida por la Contraloría, no presente el estado de su cuenta con la documentación y valores que la sustentan, se presumirá que existe faltante por el monto correspondiente.”

Aspectos que son fundamentales para la presente investigación, ya que establecen quienes son los empleados manejo, y el alcance que tienen con respecto a la administración de la cosa pública.

Atendiendo este mandato la Contraloría General de la República de Panamá, elaboró el Manual Normas de Control Interno Gubernamental para la República de Panamá, siguiendo las Normas internacionales dadas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés).

Por otro lado, el Código Fiscal de la República establece la responsabilidad de los empleados de manejo de fondos y bienes públicos en los artículos 10, 1089 y 1090:

“Artículo 10: Las personas que tengan a su cargo la administración de bienes nacionales serán responsables por su valor monetario en casos de pérdidas o de daños causados por negligencia o uso indebido de tales bienes, aun cuando éstos no hayan estado bajo el cuidado inmediato de la persona responsable al producirse la pérdida o el daño.

De tal responsabilidad no se eximirán aun cuando aleguen haber actuado por orden superior al disponer de los bienes por cuyo manejo son directamente responsables, pero el empleado superior que haya ordenado la disposición será solidariamente responsable de la pérdida que la Nación hubiere sufrido a causa.

Artículo 1089: Los Empleados o Agente 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.

Artículo 1090: Todas las personas que tengan a su cuidado, o bajo su custodia o control, fondos del Tesoro Nacional, serán responsables de ellos y de todas las pérdidas que ocurran a causa de su negligencia o uso ilegal de tales fondos.”

Es amplio el marco legal, que regulan los aspectos relacionados al control interno en el país. Sin embargo, son las Normas de Control Interno Gubernamental para Panamá, establecidas en el Decreto 106 del 5 de mayo de 1998 de la Contraloría General de la República, las que especifican operativamente el control interno, con el propósito de garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales y proporcionar criterios unificados para el control y evaluación de la gestión pública.

Esta norma establece en su artículo primero lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Emitir las Normas de Control Interno Gubernamental para la República de Panamá de aplicación obligatoria a todas las instituciones que conforman el Sector Público Gubernamental, así como las disposiciones necesarias para la integración del control ejercido por las auditorías internas, con el cumplimiento de las atribuciones que la Constitución y la Ley le confieren a la Contraloría General de la República”.

Se contempla también en la norma los objetivos, ámbito de aplicación, responsabilidad por el diseño, funcionamiento y evaluación de la estructura del control interno y la contratación de servicios especializados. Estas normas configuran el contexto para un control adecuado en el seno de las instituciones.

Adicional, se incluyen en esta norma, cinco componentes interrelacionados del control interno los cuales son:

1. Ambiente de Control: consiste en disposiciones legales, políticas, procedimientos y acciones que reflejan la actitud de la administración, directivos y demás servidores públicos acerca de la importancia del control en una entidad.
2. Evaluación de Riesgos: Conjunto de actividades que ejecuta la administración para determinar la existencia de riesgos relevantes, que puedan afectar el cumplimiento de sus objetivos.

3. Información y Comunicación: Consiste en la clasificación, registro y transmisión de información, veraz, exacta y oportuna, que permita a los servidores públicos llevar a cabo sus responsabilidades.
4. Actividades de Control: Son aquellas políticas y procedimientos, además de las incluidas en los cuatro (4) componentes, que la administración establece para cumplir sus objetivos.
5. Monitoreo: Se refiere a la evaluación continua o periódica de la eficacia y el diseño de operación de una estructura de control interno por parte de la administración, a fin de determinar que esté funcionando de conformidad con los planes y objetivos y que existan los mecanismos para detectar las desviaciones e incorporar los ajustes necesarios de manera oportuna.

En este sentido, este manual ofrece una guía para que las instituciones que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado Panameño, como los son: instituciones descentralizadas, seguridad social, municipios, empresas públicas, gobierno central y Organizaciones no Gubernamentales cuando manejen fondos o bienes del Estado, puedan establecer controles internos y proporcionar a los auditores criterios para evaluarlos.

Para la aplicación del control interno, se debe considerar que las instituciones son distintas entre sí, cada una debe elaborar el sistema de control interno ajustándolo al nivel de riesgo particular. La otra etapa es la puesta en práctica de este sistema de control y su correspondiente evaluación periódica.

Toda esta estructura, según la Norma de Control Interno tiene como objetivos:

1. Asegurar que la institución disponga de una estructura orgánica funcional que proporcione el marco adecuado para planificar, dirigir y controlar su gestión, así como para asignar responsabilidades y delegar autoridad en los diferentes estratos de la organización.
2. Asegurar que exista un plan de desarrollo de recursos humanos, que garantice la capacidad de un ente público para disponer del personal necesario para cumplir sus objetivos.
3. Proteger los recursos del ente mediante la identificación y evaluación de riesgos relevantes que afecten a la administración.
4. Procurar que la administración responda eficazmente a los riesgos, como medio para reducir los errores e irregularidades.
5. Asegurar la oportunidad, confiabilidad, exactitud e integridad de la información.
6. Garantizar que la información contable cumpla con los propósitos de identificar, reunir, clasificar, analizar, registrar y reportar sobre los resultados de las operaciones de los entes públicos y tener responsabilidad de los activos relacionados.

7. Establecer un adecuado sistema de control que garantice que las operaciones se realicen de acuerdo con un conjunto de reglas por escrito que señalan los procedimientos aprobados.
8. Definir y aplicar actividades de monitoreo que aseguren la evaluación continua o periódica de la eficacia del diseño y operación de la estructura de control interno, a fin de determinar que está de acuerdo con lo planeado y que se adapta fácilmente a los cambios internos y del entorno.

Es decir, la aplicación del contenido de esta norma debe garantizar el orden administrativo y el buen manejo de los recursos públicos.

No obstante, a pesar del tiempo en que se inició la discusión del tema y del marco legal con que cuenta el país en materia de control interno, aún existe el cuestionamiento de la población sobre el manejo transparente y efectivo de los fondos y bienes del Estado.

Posiblemente porque el control interno es un sistema integral que conlleva la interacción del Titular, funcionarios y servidores públicos de la entidad, los cuales deben garantizar la aplicación de las normas, para promover la eficiencia, eficacia, economía y así cuidar los fondos y bienes del Estado.

Además, deben presentar de manera oportuna y periódica la información, así como la rendición de cuentas a la sociedad, situación que a veces no se cumple en su totalidad por todas las instituciones del país.

Este es un proceso dinámico y continuo por lo que requiere ser evaluado periódicamente, por lo tanto, se requiere que se involucre todo el capital humano que labora en la institución.

Sin embargo, cuando la aplicación de las normas de control interno es débil, o por lo contrario está fortalecido, pero igualmente, se detectan malos manejos de fondos o bienes del Estado en una institución, ocurre que la Contraloría General realiza una auditoría que es remitida a la Fiscalía General de Cuentas.

La Fiscalía General de Cuentas emite una Vista Fiscal Patrimonial, que contiene la opinión de esta institución sobre la responsabilidad patrimonial de los agentes y empleados de manejo que están vinculados a la posible lesión patrimonial.

Luego, el expediente con esta vista fiscal patrimonial se remite al Tribunal de Cuentas para que determine si existen mérito para el llamamiento a juicio de él o los vinculados a la lesión

patrimonial mediante la resolución de reparos. De no existir una vinculación de los agentes o empleados de manejo entonces se dicta un cese del proceso.

Es importante mencionar, que este proceso de Cuentas es de carácter administrativo, y que igualmente puede ser investigado por el Ministerio Público en la Jurisdicción Penal. En resumen, se pueden establecer dos tipos de responsabilidades una de naturaleza administrativa y otra penal, en donde el principio de cosa juzgado no es aplicable entre una jurisdicción y otra, ya que la Ley 67 de 2008, que crea la Jurisdicción de Cuentas establece con claridad la no prejudicialidad entre el proceso penal y el proceso de cuentas.

Esta distinción entre ambos procesos es importante porque la finalidad del proceso de cuentas es la recuperación de los bienes y fondos del Estado, sustraído de forma irregular. No obstante, es posible que estos procesos para la recuperación de la cosa pública podrían disminuir produciendo una economía procesal, si se realizarán algunas acciones preventivas.

Estas acciones de prevención diseñadas a partir de la experiencia de los que participan día a día en el manejo de fondos y bienes públicos, así como de los que determinan la responsabilidad patrimonial.

El diseño de dichas acciones preventivas debe ser fundamentado en un análisis de la aplicación de algunos componentes interrelacionados del control interno que intervienen favorablemente en el manejo de bienes públicos y las fallas en la aplicación del control interno en algunas instituciones.

Este conocimiento de la realidad que viven los agentes y empleados de manejo de distintos niveles organizacionales, sus vivencias, opiniones o percepciones, sobre las buenas prácticas o fallas que se dan en la aplicación de las normas de control interno, servirían de apoyo para fortalecer el sistema en algunas instituciones y en otras pueden ser útiles para facilitar la aplicación del control interno.

Es por ello, que se consideró de interés realizar una investigación que respondiera las interrogantes: ¿cómo se aplican los cinco componentes del control interno, dados en la Norma de Control Interno Gubernamental en algunas instituciones del país? y ¿cuáles son las fallas en la aplicación del control interno en algunas instituciones?, desde la óptica de empleados y agentes de manejo de algunas instituciones seleccionadas (Ministerio de Educación y Universidad de Panamá) y de operadores que intervienen en el proceso de cuentas como son: la Contraloría General de la República, Fiscalía General de Cuentas y el Tribunal de Cuentas.

MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación utiliza un método hermenéutico, un estudio documental y bibliográfico de la legislación vigente en el país sobre el control interno y manejo de fondos y bienes públicos.

Luego de este estudio documental, se seleccionó los cinco componentes descritos en la Norma de Control Interno que son los pilares para el manejo de fondos y bienes del estado de manera eficiente, y que dan las bases teóricas para realizar un análisis descriptivo de la aplicación de dichos componentes en las instituciones que forman parte de la investigación.

Para analizar estos cinco componentes se utilizó el método deductivo. Se recopiló información de ocho empleados de manejo que laboran en dos instituciones del estado del sector educativo: Ministerio de Educación (directores de escuelas) y Universidad de Panamá, utilizando la técnica de encuesta, en la cual se usó como instrumento de recolección de datos un cuestionario semi estructurado, es decir con preguntas cerradas y abiertas, administrado, por los investigadores.

El cuestionario estructurado en tres capítulos, en el primero las preguntas sobre datos generales del informante, en el capítulo 2, preguntas sobre algunas variables que intervienen favorablemente en el manejo de los bienes públicos (componentes descritos en la Norma de Control Interno), y en el capítulo 3, se incluyó una pregunta abierta sobre la opinión de los empleados de manejo sobre otros factores que favorecen el manejo de bienes públicos.

Además, para el análisis de las fallas en la aplicación del control interno, se entrevistó a un grupo de dieciséis expertos, seleccionados por su experiencia laboral relacionada a los procesos de cuenta, ya sea en la fase de investigación o la fase plenaria, de dos instituciones cuya misión es la recuperación de bienes y fondos del Estado: Fiscalía General de Cuentas y Tribunal de Cuentas.

A estos expertos se les aplicó un cuestionario con preguntas abiertas y cerradas en una primera instancia. El cuestionario se organizó en tres capítulos, en el primero las preguntas sobre datos generales del informante, y el capítulo 2, preguntas sobre algunas fallas de implementación del control interno y en el capítulo 3, se preguntó sobre la percepción de los expertos en cuanto a las fallas en la aplicación del control interno.

Luego, se utilizó la entrevista en profundidad para indagar más exhaustivamente sobre la percepción de los expertos en cuanto a las fallas de la aplicación que mencionaron en el cuestionario antes descrito.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En el análisis del marco legal, podemos observar que en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas, no contempla medidas que eviten que servidores públicos, en su condición de empleados de manejo que hayan sido declarados responsables patrimonialmente por el Tribunal de Cuentas, continúen manejando fondos y bienes del Estado. Lo anterior constituye una debilidad ante la lucha contra la corrupción en el país.

El artículo 49 de la Ley 67 del 14 de noviembre de 2008, establece que el proceso de cuenta puede terminar con el acuerdo que logre el Fiscal General de cuentas con la persona investigada, siempre que se restituya el monto de la lesión patrimonial. Dicho acuerdo deberá ser aprobado por el Tribunal de Cuentas, con lo cual quedará cerrado el proceso.

En este sentido, solamente se exige la restitución del monto de la lesión patrimonial, pero no se incluye en dicho acuerdo lo relativo a si la persona puede o no seguir ejerciendo como empleado de manejo de bienes y fondos, posterior a la firma de dicho acuerdo.

Por otro lado, el artículo 72 de la mencionada Ley, solo permite que el Tribunal de Cuentas en su resolución final pueda decidir la causa del proceso, mediante una resolución de cargo. Pero carece de alguna medida que garantice que el declarado responsable patrimonialmente pueda ocupar un cargo como empleado de manejo, posterior al proceso.

Del análisis de la información obtenida de los empleados de manejo, en cuanto a la aplicación de los cinco componentes interrelacionados del control interno contenidos en las Normas de Control Interno Gubernamental, se evidencia que los sistemas de control interno no están desarrollados en su totalidad dentro de las instituciones públicas investigadas, lo que dificulta que se constituya en una herramienta eficiente para el manejo de fondos y bienes públicos.

Ya que, al preguntárseles sobre la existencia de aspectos como: ambiente de control, evaluación de riesgos, información y comunicación sobre el control, actividades de control y monitoreo en la institución en la cual laboran, el 75.0 por ciento aproximadamente contestó que no existían dichos aspectos en la institución.

Esta situación hace que la institución sea vulnerable, es necesario que las autoridades a cargo sean conscientes de los riesgos. Un análisis de las amenazas y limitaciones que tiene la entidad pública permitirá que se planifique la prevención de dicho riesgo.

Una evaluación periódica es una herramienta fundamental, para asegurar que los controles internos funcionen de manera eficiente, lo que serviría de base para garantizar los fondos y bienes que se les ha encomendado, garantizando el cumplimiento de la misión y visión de la institución que administra.

Las Normas de Control Interno Gubernamental contienen estándares mínimamente aceptables, que deben estar contenidos en el sistema administrativo de las instituciones y organismos que manejen fondos y bienes del Estado.

No obstante, al preguntar a los expertos sobre si la falta de aplicación de los controles internos se debe al desconocimiento de sus normas y procedimientos, el 68.8 por ciento respondió que sí. Es decir que un alto porcentaje de expertos coincide en que existe desconocimiento en este aspecto.

Todos los entrevistados están de acuerdo en la relación directa entre falta de fiscalización en los controles internos y los malos manejos de bienes públicos.

Además, un 56.3 por ciento opinó que la falta de idoneidad para el cargo y falta de competencias en la aplicación del control fiscal es una causa frecuente en la falla de los controles internos y el 75 por ciento manifestó que existe la falta de conciencia sobre la importancia de los controles internos.

La misión y visión de las instituciones expresan de forma concisa los objetivos, propósitos, fines, lo que pretende hacer y el para quién lo va a hacer, por ello se preguntó a los expertos si la identificación clara de la misión y visión de la institución aumenta la eficiencia en los controles internos a lo que un 68.8 por ciento respondió que sí.

El 100.0 por ciento manifestó que existe una relación directa entre los actos de corrupción y las fallas en los controles internos.

Teóricamente se sabe que el control interno en las instituciones conlleva al buen manejo de bienes públicos, no obstante, en opinión de aproximadamente la mitad de los expertos consultados, la falta de controles internos muchas veces está relacionada con las órdenes superiores.

CONCLUSIONES

Las fallas en el control interno se observan con mayor frecuencia en los últimos años, a causa de los problemas de actos de corrupción que salen a la luz pública. Cada día la sociedad panameña demanda, mayor transparencia y eficiencia en el manejo de los fondos y bienes del Estado.

Los administradores y directores entrevistados están comprometidos con la aplicación, ejecución del control interno, no obstante, opinan que se realizan muy pocas evaluaciones sobre ambiente de control, evaluación de riesgos, información y comunicación sobre el control, actividades de control y monitoreo, para garantizar la eficiencia del control interno.

Sin embargo, se puede observar que no es suficiente que exista el compromiso de hacerlo bien, es necesario evaluar continuamente que las instituciones van ajustándose al marco legal cada vez más. No obstante, primero hay que asegurar que todos los que participan en este compromiso tengan claro en qué consiste el control interno para que pueda actuar al momento de rendir cuentas ante la sociedad.

Es necesario articular lo que implica el control interno ya que no tiene el mismo significado para todas las personas, lo cual puede causar confusión. Los empleados de manejo deben interpretar y aplicar las normas sobre control interno en sus instituciones las cuales tienen objetivos y funciones diferentes dentro del Estado panameño.

Estas diferencias en lo que abarca el control interno se da incluso a lo interno de una misma institución, dificultando la comunicación y diferencias en las expectativas de lo que se debe lograr.

En este sentido, es necesario ejecutar algunas acciones estratégicas en aspectos como la capacitación a los empleados y agentes de manejo. La sistematización de estrategias de educación continua sobre el marco legislativo relacionado al control interno cuyas normas son actualizadas constantemente, las buenas prácticas que existen en algunas entidades del Estado sobre esta materia facilitarían la aplicación del control interno en las instituciones.

Dichas estrategias educativas, deberán considerar facilitar el acceso del conjunto de leyes, principios, métodos, normas, reglamentos y procedimientos que regulan el control de la gestión gubernamental en las entidades y organismos sujetas al ámbito de la Ley, con el objeto que los empleados de manejo puedan contar de manera ágil con esta información, ya que dichos servidores públicos aun teniendo formación universitaria desconocen los fundamentos legales, contables, financieros y presupuestarios sobre el manejo de bienes y fondos del Estado.

Por la importancia, que tiene el control interno en la vida cotidiana de los ciudadanos, ya que la eficiencia en el manejo de los fondos y bienes del estado se traduce en la calidad de vida de todos, se sugiere que todas las acciones se sistematicen en un instituto que garantice una planificación

y ejecución operativa, entre ellas, la certificación de los empleados de manejo y evaluación de la aplicación del control interno en todas las dependencias del Estado.

Contar con una plataforma digital de consulta expedita, para los servidores públicos que tengan como función el manejo de fondos y bienes del Estado, que además contenga un espacio para compartir las buenas prácticas en el manejo de bienes públicos que se dan en cada sector de la gestión pública, por ejemplo, en el sector educativo los directores de centros educativos replican o manejan muchas veces el mismo proyecto o programas.

De esta manera se puede unificar criterios y armonizar buenas prácticas de control interno de la gestión pública, ya que ellos tienen como fortaleza que son docentes y pueden aprender entre pares con mayor efectividad.

Por otro lado, dicha plataforma también puede contener un área para el análisis de los vacíos legales, por ejemplo, el Tribunal de Cuentas, no tiene dentro de sus facultades, sancionar aquellas personas que resulten responsables patrimonialmente, con inhabilitación para ejercer los cargos públicos que tenga entre sus funciones el manejo de bienes y fondos del Estado.

Esta situación si está contenida en el marco legal penal, pero como se explicó anteriormente, existen dos tipos de responsabilidades una de naturaleza administrativa y otra penal, en donde el principio de cosa juzgada no es aplicable entre una jurisdicción y otra, ya que la ley 67 de 2008, que crea la Jurisdicción de Cuentas establece con claridad la no prejudicialidad entre el proceso penal y el proceso de cuentas.

Por consiguiente, existe el riesgo que estas personas se incorporen nuevamente en una institución distinta a la que se dio el caso. Situación que mejoraría si el Tribunal de Cuentas, enviara a la Contraloría General de la República copia de la Resolución de Cargos que declara responsable patrimonialmente a las personas para que inhabilite los nombramientos como empleado de manejo, no obstante, falta incluir esto a la Ley 67 de 2008.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Leyes y Documentos Legales

- Constitución Política de la República de Panamá. Reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativo No. 1 y No. 2 de 1994 y el Acto Legislativo No. 1 de 2004.
- Ley 32 de 8 de noviembre de 1984. Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.
- Ley 67 de 14 de noviembre de 2008. Que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República.
- Ley 81 de 22 de octubre de 2013. Que modifica la Ley 67 de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y dicta otras disposiciones.
- Ley 38 de 31 de julio de 2000. Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración y que regulan el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales. Procuraduría de la Administración, Ministerio Público, República de Panamá.
- Código Fiscal de la República de Panamá. Ley 8 de 27 de enero de 1956. Publicado en la Gaceta Oficial 12995 de 29 de junio de 1956.
- Decreto 36 de 10 de febrero de 1990. Por el cual se crea dentro de la Contraloría General de la República la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y se adopta su procedimiento. Concordancias, notas, comentarios, normas complementarias y jurisprudencia. 5ª edición, Contraloría General de la República.
- Decreto 65 de 23 de marzo de 1990. Por el cual se crea el Reglamento de Determinación de Responsabilidades. Concordancias, notas, comentarios, normas complementarias y jurisprudencia. 5ª edición, Contraloría General de la República.
- Decreto 106 de 5 de mayo de 1998. Por el cual se crean las Normas de Control Interno Gubernamental para la República de Panamá.
- Normas Generales de Administración Presupuestaria. Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. 2019.
- Guía para las Normas de Control Interno del sector público de la INTOSAI, AÑO 2004.

Libros

- Memoria del Primer Congreso Internacional del Tribunal de Cuentas. Eficiencia, Probidad, Transparencia, Independencia e Imparcialidad. 2014. Panamá.
- Spencer, A. (2016). Rendición de Cuentas: un modelo de gestión pública participativa. Editorial Universitaria Carlos Manuel Gasteozoro. Panamá.
- Turner, I. (2010). El Tribunal de Cuentas de Panamá. Tribunal de Cuentas en Panamá.

- Vargas Velarde, O. (2005). Los Principios de la Nueva Jurisdicción de Cuentas en Panamá. Dirección de Responsabilidad Patrimonial, Contraloría General de la República, Panamá.
- Vargas Velarde, O. (2013). Enfoques sobre la Jurisdicción de Cuentas en Panamá. Dirección de Responsabilidad Patrimonial, Contraloría General de la República, Panamá.
- Vargas Velarde, O. (2014). El Tribunal De Cuentas en Panamá, Tribunal de Cuentas de Panamá.

Revistas

- Carrillo, D. (2020). Efectos jurídicos de la enmienda constitucional en la predeterminación de responsabilidades establecidas por la Contraloría General del Estado como producto de las acciones de control. Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/7574>
- Gamboa, J., Puente, S. y Vera, P. (2016). Importancia del Control Interno en el Sector Público. Revista Publicando, 3(8), 1-17. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5833405>
- Livo, Y. (2017). Evaluación del cumplimiento de las Normas de Control Interno en las Instituciones Públicas de la Provincia de El Oro, Universidad Técnica de Machala, Ecuador. <http://repositorio.utmachala.edu.ec/bitstream/48000/11786/1/TTUACE-2017-CA-CD00150.pdf><https://revistas.upb.edu.co/index.php/RICE/article/view/4512>