

Panamá, 16 de marzo de 2001.

Honorable Representante
MOISÉS ENTEBI
Presidente del Consejo Provincial de Veraguas
Santiago, Provincia de Veraguas.
E. S. D.

Señor Presidente de Consejo Municipal:

Me refiero a su Nota No.CPV-067 fechada 14 de febrero del 2001, en la que expone lo siguiente:

“En reunión del Consejo Provincial de Coordinación Veraguas, celebrada el 30 de febrero (sic) de 2001, se aprobó por unanimidad del pleno, las Resoluciones No.004 y 005, las cuales adjunto le remitimos, para su debido conocimiento; de igual manera adjuntamos la Nota No.004-2-001, firmada por el Ing. MARTÍN S. PÉREZ, Director de PROINLO, con la cual responde a dichas resoluciones.

Por lo anterior expuesto, recurrimos a su digna persona para que nos vierta su opinión legal, ya que consideramos que las resoluciones aprobadas en estas sesiones ordinarias mensuales, deben ser respetadas, siempre y cuando no contravengan con la Constitución y las Leyes.”

Dando cumplimiento a nuestras funciones como consejeros de los funcionarios públicos administrativos, paso a absolver lo consultado, no sin antes exponer algunas consideraciones en relación directa con el tema bajo

análisis; por un lado, las funciones de los Consejos Provinciales y por el otro, algunas generalidades del Programa de Inversión Local (PROINLO); y la posibilidad en la utilización de partidas destinadas a la ejecución de obras comunitarias.

En primer lugar nos referiremos a la importancia que tienen los Consejos Provinciales en el desarrollo de la actividad local.

Los Consejos Provinciales, están considerados Constitucional y legalmente como, el órgano de consulta de los gobernadores de la provincia, de los Consejos Municipales, de las juntas locales y de las autoridades nacionales en general. Tienen entre sus finalidades atender la promoción, la coordinación y la conciliación de las actividades oficiales y las necesidades más apremiantes de las comunidades. Ya que, en él intervienen diversas autoridades provinciales, como lo son: los Representantes de Corregimiento, los Legisladores de los circuitos de la Provincia, los Gobernadores de la Provincia, los Alcaldes, el Jefe de la Zona Militar y un representante por cada uno de los ministerios, de las instituciones autónomas y semiautónomas.

En cuanto a las funciones que deben desarrollar, constituye mandamiento Constitucional, el que este órgano entre otras cosas, cada año prepare el plan de obras públicas, de inversiones y de servicios de la Provincia para la consideración del Órgano Ejecutivo, al cual es su responsabilidad darle seguimiento, así como fiscalizar la ejecución del mismo. Igualmente, con fundamento legal, entre otras funciones debe coordinar y evaluar la ejecución de programas y obras del Gobierno y cualesquiera otros que se realicen en beneficio de las comunidades bajo su jurisdicción. (*Ver, Artículo 252, numeral 3 de la Constitución Política concordante con el artículo 4, numeral 3, 9, y 10 de la Ley 51 de 12 de diciembre de 1984*). Es, pues, en virtud de lo anterior que la propia Ley otorgó a los Consejos Provinciales la administración de los proyectos a nivel locales, como veremos en este estudio.

Por su parte, el Programa de Inversión Local (PROINLO), se inició en nuestro país en el año de 1996, a través de la ¹Ley 51 de 11 de diciembre de 1995, Ley por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal del año 1996. En dicha Ley se incluyó un monto de DIECIOCHO MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA MIL BALBOAS (B/.18.390.000.00), para distribuirse entre Distritos y Corregimientos con la

¹ Publicada en Gaceta Oficial No.22.929 de 13 de diciembre de 1995.

finalidad de atender los problemas básicos y prioritarios de las comunidades; y, también como parte de la política de descentralización de la administración pública. Este programa de inversiones y servicios públicos ha tenido mucha acogida a nivel de la república toda vez que ha dado respuesta a diversas necesidades identificadas en cada uno de los corregimientos, distritos y por que no decirlo a nivel provincial.² Razón que sostiene y fundamenta su creación.

Con el objeto de reglamentar la utilización de las partidas destinadas para estos programas de Inversión a nivel local comunitario se dictó el Decreto Ejecutivo No.68 de 13 de mayo de 1996, en el que se estableció una reglamentación especial para los proyectos relativos al programa de inversión local (PROINLO) por Provincia, distrito y Corregimiento, preparado por el Ministerio de Planificación y Política Económica y en donde se dispuso que tales proyectos serían administrados por los Consejos Provinciales,³ en desarrollo de lo señalado en la Ley 51 de 1995 antes señalada.

El instrumento legal antes citado, también estableció un procedimiento especial en relación con los actos de selección de contratistas, lo que obviamente, indica el interés que ha tenido el Estado en promover políticas expeditas a fin de que estos programas se ejecuten oportunamente de manera que se logre satisfacer las necesidades más urgentes de la población marginada.

Sin embargo, es conveniente tener presente que posteriormente, se han creado políticas encaminadas a unificar en un sólo organismo todos estos programas de apoyo y atención a las necesidades más apremiantes de nuestras comunidades con la finalidad exclusiva de hacer más efectiva la acción y el desarrollo de los programas dirigidos hacia los sectores marginados, lo cual significa que ha variado notablemente.

Refiriéndome, concretamente, a lo que somete a consulta, o sea, las Resoluciones numeradas 004-2-001, en la cual el Consejo Provincial aprueba el uso de B/.500.00 (Quinientos Balboas), de la partida de PROINLO 2001 de cada una de las 84 Juntas Comunales, a fin de que este dinero se utilice en la

² FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Planificación y Coordinación Regional. Programa de Inversión Local. 1999. (PROINLO) Prov. de Veraguas- por Distrito y Corregimiento- Agosto. 1999.

³ Publicado en Gaceta Oficial No.23.042 de 23 de mayo de 1996.

construcción del Edificio de ANCEC (Asociación Nacional contra el Cáncer), Capítulo de Veraguas; y, a la Resolución identificada con el número 005-2-001 en la que este mismo órgano aprobó la utilización de una partida de B/.2.000.00 (Dos Mil Balboas), de PROINLO 2001, de cada uno de los 84 corregimientos de la Provincia, como aporte a la Construcción del Edificio del Consejo Provincial de Coordinación de la Provincia de Veraguas, debo indicar, que la Ley 51 de 1984, al referirse a las decisiones que adopte el Consejo no dice que éstas sean de obligatorio cumplimiento, en tanto que, al referirse a las recomendaciones que efectúe dicho cuerpo, si dice la norma expresamente que éstas deberán ser atendidas con la prontitud que requiera la materia tratada, y una vez aprobadas por el Órgano Ejecutivo serán de obligatorio cumplimiento. *(Ver, Artículos 1 y 6 de la Ley 51/84)*

En tal virtud, hemos estimado necesario investigar en torno a los procedimientos que se han estado utilizando para la mejor administración de los fondos destinados a los programas de inversión. De esta investigación hemos podido conocer que:

1. En Diciembre de 1996, la Contraloría General de la República debidamente facultada por la Constitución y la Ley, elaboró Manual de Procedimiento para la apertura y manejo de fondos rotativos centrales (PROINLO), en el cual se establecían los objetivos, la apertura, las medidas de control interno, gastos aplicables, procedimientos para compras, desembolsos y reembolsos, los formulario preelaborados, en fin se recogían todas las pautas que regulaban la administración de los fondos rotativos para los programas de inversión local.
2. En enero de 1997, esta misma institución elaboró Manual para la Administración del Programa de Inversión Local -PROINLO-. Todo ello, con el propósito de recoger experiencias del manejo administrativo y financiero del programa; y de fortalecer y dinamizar la buena gestión del mismo, enfatizando que el contenido de dicho Manual era de uso obligatorio y las disposiciones recogidas en él tenían vigencia a partir de la fecha de expedición de dicho documento.
3. Con la misma finalidad, la Dirección de Planificación y Coordinación Regional del Ministerio de Economía y Finanzas,

preparó un documento que contiene las directrices que deben seguirse en la Formulación de Programas de Obras Comunitarias, instructivo que es revisado anualmente a fin de introducirle los cambios que sean necesarios, contemplando las variantes que se presenten y que deban ser tomadas en cuenta. Al igual, que otros documentos que señalan los trámites a seguir en estos casos para lograr la ejecución de las obras necesarias y prioritarias en las comunidades.

4. En Diciembre de 1999, se crea el Fondo de Inversión Social -FIS-, con fundamento en el Decreto Ejecutivo No.189 de 15 de noviembre de 1999⁴, organismo administrativo adscrito al Ministerio de la Presidencia, y creado básicamente para contribuir a mejorar de manera permanente las condiciones de vida de los sectores más necesitados. Este organismo **tiene entre sus propósitos precisamente promover, la transferencia de todos los programas de promoción social del Estado bajo la coordinación de una misma institución, con la finalidad de trabajar en la unificación de políticas sociales del Estado** para hacer más efectiva la acción y el desarrollo de los programas que benefician a los sectores marginados, en el cual se ha incluido el Programa de Inversión Local -PROINLO-. (*Ver, Decreto Ejecutivo No. 189/99*)
5. En virtud de lo anterior, el Fondo de Inversión Social -FIS- (antes FES ⁵) ha preparado un documento que sustituye el Manual de Procedimientos para la apertura y manejo de fondos rotativos centrales -PROINLO-, elaborado por la Contraloría General, y utilizado hasta ahora para el manejo de estos fondos. Algunos trámites han variado, no obstante lo sustancial ha prevalecido, ya que en estos programas el objetivo sigue siendo el mismo, ayudar a las clases más necesitadas del país.

Con fundamento en la normativa anterior el Director del FIS, suscribió Nota PROINLO-004/2001 de fecha 7 de febrero del año que decurre, en la que solicita al Consejo Provincial de Veraguas, información escrita de cada uno de los Honorables Representantes de la Provincia, con la finalidad de corroborar

⁴ Publicado en Gaceta No. 23.940 de 3 de diciembre de 1999.

⁵ Ver, Decreto Ejecutivo No.146 de 30 de mayo de 1990, Publicado en Gaceta Oficial No.21.554 de 8 de junio de 1990.

la veracidad de lo afirmado en las aludidas Resoluciones, para luego proceder al trámite que corresponda.

Creemos que este procedimiento podría exceder de lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No.189 *ibídem*, pues, estas nuevas normas pueden crear procedimientos que dilaten las gestiones y valga recordar que el Estado como gestor de este tipo de programas, le interesa asegurar la efectiva realización de obras comunitarias de manera oportuna, precisamente por su carácter inminentemente social y estos nuevos trámites pueden crear mas atraso en la ejecución de la documentación.

Incluso, el numeral 4 del artículo 7, del citado Decreto Ejecutivo No.189, expresamente dice:

“ARTÍCULO 7. El Director Ejecutivo del FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL (FIS), tendrá las siguientes funciones:

- 1 ...
- 2 Administrar los recursos asignados al FIS tramitando su ejecución de forma expedita de acuerdo a criterios discrecionales para garantizar que la misma se realice con transparencia, economía, eficiencia y celeridad

...” (Lo subrayado es nuestro)

A nuestro juicio y a fin de favorecer la coordinación en estos programas, es oportuno que el Director Ejecutivo del FIS, ante el desconocimiento de los procedimientos que ahora deben seguirse con relación a los programas de inversión, instruya al Presidente del Consejo Provincial sobre la nueva normativa vigente, contenida en el Decreto Ejecutivo 189 de 1999, que transfiere la coordinación y administración de dicho programa al FIS, excluyendo del seno provincial su administración, para que sean de conocimiento general los procedimientos y trámites que deben seguirse e indicando las instancias a las que se debe acudir y la forma más adecuada para lograr concretar lo que finalmente, constituye un avance para la Provincia de Veraguas, la comunidad en general y también mayores créditos y méritos para la forma en que se está llevando el programa.

Asimismo, se debe explicar que si bien, originalmente, los Consejos Provinciales fueron reconocidos como administradores de los Programas de Inversión Local -PROINLO- a nivel de la República, en la actualidad se ha dispuesto legalmente que las reglas y procedimientos de estos programas serán dictados por el FIS como mecanismo de unificar todos los programas de inversión bajo una sola dirección y control. Estamos seguros que este organismo está en la disposición de coordinar con todas las instituciones involucradas a saber: la Contraloría General y, el Ministerio de Economía y Finanzas.

En conclusión, para la utilización de las partidas destinadas al Programa de Inversión Local, y los recursos asignados a cada Distrito y Corregimiento, el Consejo Provincial deberá coordinar con el FIS, toda vez que este organismo es el que está facultado para administrar y coordinar, de ahora en adelante, los fondos destinados a todos los programas de interés social a nivel de la República por mandamiento legal. Por tanto, el resto de las instituciones deben acatar las directrices que para tal fin este organismo dicte para, lograr la eficiente utilización de los recursos a favor de los sectores mas vulnerables.

De este modo espero haber dado respuesta a lo solicitado, atentamente,

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
 } Procuradora de la Administración
 } Alma Montenegro de Fletcher
 } Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.