

C-No.119

Panamá, 25 de mayo de 2001.

Honorable Representante

JUAN IRENE OJO ESPINOZA

Presidente del Consejo Municipal de Macaracas

E. S. D.

Señor Presidente del Consejo Municipal:

Atendiendo las funciones que nos asigna la Constitución y la Ley de “servir de consejera jurídica de los funcionarios públicos administrativos”..., procedo a dar formal respuesta a Oficio No.82 fechado 16 de abril de 2001, recibida en este Despacho el 27 de abril del mismo año, en la que nos plantea la siguiente situación:

“La Junta Comunal del Corregimiento de La Mesa, Distrito de Macaracas, Provincia de Los Santos, período 1994-1999, presidida por el ExRepresentante Marcelino Igualada, ejecutó físicamente el proyecto “Mejoras Habitacionales” –Programa Obras Comunitarias año 1999, por un monto de B/.4.840.20, según Factura No.43207 de 6 de abril de 1999, material que fue distribuido a los respectivos beneficiarios (zinc y cemento gris).

La ejecución física de este proyecto, se realizó sin la debida Orden de Compra y sin darse el primer desembolso de la partida, el cual se dio en el mes de diciembre de 1999.

Al darse la toma de posesión de la actual Junta Comunal (septiembre de 1999), el ExRepresentante Igualada presentó por escrito los compromisos pendientes, para que se procediera a su respectivo pago, sin embargo, la actual Junta Comunal mediante Resolución No.1 de 5 de febrero de 2000 determinó no formalizar este compromiso.

A raíz de esta determinación este caso fue ventilado en el Consejo Municipal, en presencia de un Representante del Ministerio de Economía y Finanzas, Contraloría General, Presidente del Consejo Provincial, Gobernador de la Provincia y Asesora del Consejo Intermunicipal de Los Santos; recomendándose como conclusión que si la actual Junta Comunal no reconoce el compromiso nada se podía hacer.

Ante esta disyuntiva nuestra interrogante es: ¿ es facultad de esta Cámara formalizar el compromiso adquirido por el ExRepresentante Marcelino Igualada y qué procedimiento debe emplearse en caso afirmativo, ya que la Junta Comunal actual transfirió B/.2.000.00 de esta partida para la compra de una máquina de fabricar bloques y el resto B/.2.500.00 se está utilizando en concepto de pago de mano de obra calificada en la construcción de viviendas.”

Sobre el particular, hemos investigado en el Ministerio de Economía y Finanzas, percatándonos con ello, que en los programas y proyectos denominados “Obras Comunitarias”, este ministerio a través del Departamento de Planificación Regional ha elaborado un manual en donde se establecen las directrices que se deben seguir para que éstos logren sus objetivos. Dicho procedimiento involucra ocho (8) etapas, a saber:

- 1) Etapa de selección, en donde se identifican y priorizan los proyectos, conjuntamente con la participación de la comunidad y las autoridades correspondientes.*

- 2) *Etapa de formulación, esta etapa debe darse con fecha predeterminada, o sea, del 2 de noviembre al 31 de diciembre. Y, el Representante de Corregimiento debe presentar y sustentar un perfil de su proyecto con sus respectivos planos, croquis, presupuesto, lista de materiales, mano de obra y especificaciones técnicas.*
- 3) *Etapa de Revisión, que debe darse del 3 de enero al 14 de enero. En ella intervienen los planificadores del área quienes dan formalidad y fuerza legal al proyecto presentado, realizando los ajustes que sean necesarios.*
- 4) *Etapa de Sistematización, que va desde el 17 de enero al 28 de enero. En esta etapa se elaboran los listados de proyectos por parte de las Oficinas Provinciales, para enviarlas al Centro de Datos Regionales, donde se procesará la información.*
- 5) *Etapa de Presentación de Gestión de Cobro al Tesoro, va de 1 de febrero al 28 de febrero. Y en ella los documentos deben ser tramitados, firmados y sellados por las autoridades correspondientes.*
- 6) *Etapa de Ejecución, esta representa la concretización de los proyectos seleccionados de acuerdo al cronograma de ejecución presentado*
- 7) *Etapa de Seguimiento y Control, en esta etapa los que participen en la obra deben darle seguimiento a fin de medir la eficiencia de la ejecución del proyecto.*
- 8) *Acta de Entrega Final. Es la formalización de la entrega de proyectos a través del Acta Final, debidamente verificado por las personas autorizadas para ello.*

El procedimiento anteriormente, anotado lleva como propósito uniformar los trámites que deban cumplirse para la ejecución de los programas que financia el Estado, de manera que se logre la eficiencia en su realización. Para tal fin, se han elaborado diferentes formularios, como: perfil de presentación, solicitud de transferencias y solicitud de uso de saldo. Así por ejemplo: para uso de saldos debe utilizarse formulario MEF/DPCR/No.3.

Adicionalmente a ello, la Contraloría General de la República, también ha elaborado su propio Manual de Procedimientos para adquisición y Uso de Bienes y Servicios para el Desarrollo de Obras Comunitarias a objeto de dar mayor seguimiento y fiscalización a dichos Programas.

Lo anterior nos hace concluir que, en estos casos deben seguirse los procedimientos establecidos tanto por el Ministerio de Economía y Finanzas como por la Contraloría General de la República como entes encargados de fiscalizar, regular y controlar los programas de Obras Comunitarias que hayan de ejecutarse en los diversos puntos del territorio nacional, o sea, que el ejecutar o no un programa o proyecto no es una decisión unilateral sino por lo contrario en la realización del proyecto intervienen de manera decisiva varias autoridades, ya que así lo establece la Ley.

De otro lado, la Ley No.56 de 27 de diciembre de 1995, "Por la cual se regula la contratación pública y se dictan otras disposiciones", establece en su artículo 1, el ámbito de aplicación de dicha Ley, señalando que los Municipios, Juntas Comunales y Locales, a pesar de tener Ley especial aplicarán ésta de manera supletoria.

Así las cosas, se evidencia que el ExRepresentante MARCELINO IGUALADA, debió consultar al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Contraloría General de la República los procedimientos que debían seguirse en el trámite y ejecución de programas dirigidos a la solución de problemas de la comunidad, ya que como organismos fiscalizadores y regulares de manejos públicos conocen las directrices a seguir; además, de asesorarse con los abogados del Municipio o de Gobiernos Locales para que le indicarán lo dispuesto en la Ley 56 de 1995, en relación a las contrataciones efectuadas por funcionarios públicos en las diferentes instituciones estatales y en los municipios, juntas comunales y locales pues, como ha quedado establecido antes, esta ley aunque de manera supletoria es aplicable a las contrataciones que ellos realicen.

En tal sentido, cabe agregar que la contratación pública involucra principios que deben cumplirse en la tramitación de los actos estatales, uno de estos principios lo constituye el principio de responsabilidad contenido en el artículo 18 de la Ley 56 ibídem y que a la letra dice:

“ARTÍCULO 18. Principio de Responsabilidad. Los servidores públicos velarán por el cumplimiento de los siguientes puntos:

- 1. Los servidores públicos están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de**

la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.

2. Los servidores públicos serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta administrativa grave.
3. Las entidades públicas elaborarán, previamente al acto público, los pliegos de cargos, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones, necesarios, (sic) asegurando que su elaboración no se realice en forma incompleta, ambigua o confusa. Los documentos se elaborarán de acuerdo con el tipo de contrato que deba celebrarse.
4. Las actuaciones de los servidores públicos estarán regidas por conducta ajustada al ordenamiento jurídico, y son responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o la ley, y por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.
5. La responsabilidad por la dirección y manejo del proceso de selección y la actividad contractual, será del jefe o representante de la entidad licitante, quien podrá delegarla en otras personas, sin perjuicio de las funciones de fiscalización y control que le corresponden al Ministerio de Hacienda y Tesoro. *(Lo subrayado es de este Despacho).*

Luego entonces, queda entendido que los funcionarios públicos deben velar por el cumplimiento de las pautas anotadas por la Ley para contribuir de este modo a la agilización de los trámites pertinentes y consecuentemente, a la eficiencia del sistema.

Empero, aún cuando la Ley permite en estos casos la realización de trámites omitidos o la corrección de los efectuados en contravención de lo establecido por la ley, lo cierto es que el ExRepresentante MARCELINO IGUALADA, no realizó los trámites correctamente y en apego de la Ley.

De allí que, coincidimos con lo expresado por el Contralor General de la República, en el sentido de que esta entidad sólo refrenda desembolsos públicos y actos que afecten patrimonios públicos, siempre que tales cumplan con la ley, las normas y procedimientos administrativos establecidos, por lo que, al no existir documentación oficial que compruebe fehacientemente que en el compromiso adquirido se da la obligación Estado – Contratista; tampoco puede, invocarse ahora el cumplimiento del mismo. En todo caso, correspondería al Consejo Municipal decidir si acepta o no el compromiso anteriormente adquirido. Toda vez que, a este órgano le corresponde tomar determinadas decisiones dentro de la cámara edilicia, como es: “... Autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales y lo relativo a la construcción y ejecución de obras municipales.” /Cfr. Artículo 17 de la Ley 106 de 1973, Artículo 17, num.11)

Todo lo expuesto nos lleva a reiterar, es potestativo del Consejo Municipal asumir o no el compromiso adquirido por el ExRepresentante Igualada. No obstante, debe tenerse cuidado con la decisión adoptada; porque, definitivamente, es sentar un precedente negativo dentro de la municipalidad, ya que toda actuación de los Honorables Representantes debe darse dentro del marco de la consulta previa con los entes correspondientes, pues ellos como funcionarios públicos tienen derechos pero también tienen deberes que cumplir y respetar. De cualquier modo, si se adoptara la decisión de asumir el compromiso adquirido en el período anterior, considerando quizás las razones sociales que lo originaron, lo recomendable sería coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General sobre los procedimientos establecidos para sanear los actos ya realizados y de este modo cumplir con la terminación de la obra iniciada, en la mejora de la calidad de vida de los vecinos del lugar.

Sin otro particular, me despido, como siempre a su disposición, atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración