

Panamá, 22 de noviembre de 2002.

Honorable Representante
Angel Gómez M.
Presidente de la Junta Comunal
Villa Carmen, Distrito de Capira
Provincia de Panamá.
E. S. D.

Señor Presidente de la Junta Comunal:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota de 16 de octubre de los corrientes con la cual requiere nuestro criterio sobre **‘el 5% que el Ministerio de Economía y Finanzas nos quiere sacar de las Partidas de Obras Comunitarias de las Juntas Comunales...consideramos ilegal tal descuento.’**

Con el propósito de aclarar la inquietud planteada, debemos primeramente citar el contenido del **Decreto 257-2001 DISPRO de 10 de septiembre de 2001 (G.O. 24, 474 de 21 de enero de 2002)** ‘Por el cual se aprueba el documento titulado Procedimiento para el Manejo del Fondo Especial de Administración y Supervisión para la Ejecución de Proyectos del Programa de Obras Comunitarias, para el Ministerio de Economía y Finanzas’. Veamos:

“El Contralor General de la República en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 11 numeral 2 de la Ley 32 del 8 de noviembre de 1984, por al cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, establece que para el cumplimiento de su misión, la institución fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas.

Que el **artículo 36 de la citada Ley** dispone que la contraloría General distará reglamentos que contengan pautas y sirvan de base a la actuación de las personas que manejan fondos o bienes públicos.

Que corresponde a la Dirección Nacional de Sistemas y Procedimientos elaborar los documentos denominados Guías, Instructivos, Procedimientos o Manuales.

Que una vez elaborados estos documentos, deben oficializarse mediante decreto, en el que se establece la fecha para su aplicación por al dependencia estatal respectiva y son de obligatorio cumplimiento para los Servidores Públicos encargados de aplicarlos.

Que la Dirección Nacional de Sistemas y Procedimientos a solicitud de la Dirección de Planificación y Coordinación Regional del Ministerio de Economía y Finanzas y en coordinación con funcionarios de la citada entidad ha elaborado el documento titulado Procedimiento para el Manejo del Fondo Especial de Administración y Supervisión para la Ejecución de Proyectos del Programa de Obras Comunitarias, fundamentado en la **Ley 105 de 8 de octubre de 1983**, por la cual se regula el funcionamiento de las Juntas Comunales y Locales y la **Ley 106 de 8 de octubre de 1973** sobre Régimen Municipal.

Que este documento ha sido consultado, discutido y aprobado por los responsables de cada una de las unidades administrativas involucradas en el proceso.

DECRETA:

Artículo 1: Aprobar el documento titulado Procedimiento para el Manejo del Fondo Especial de Administración y Supervisión para la Ejecución de Proyectos del Programa de Obras Comunitarias, para el Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 2: Este documento regirá para la Dirección de Planificación y Coordinación Regional del Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 3: Este documento regirá a partir de su promulgación.”

Ahora bien, en la parte introductoria del citado Manual de Procedimiento, se indica como sigue:

“La Contraloría General de la República a través de la Dirección Nacional de Sistemas y Procedimientos ha preparado el documento ‘Procedimiento para

el Manejo del Fondo Especial de Administración y Supervisión para la Ejecución de Proyectos del Programa de Obras Comunitarias' para el Ministerio de Economía y Finanzas, específicamente la Dirección de Planificación y Coordinación Regional.

Se establecen en el Manual los procesos que se deben cumplir en el uso de los recursos provenientes del cobro de un 5% de las partidas consignadas a cada Corregimiento, dentro del Programa de Obras Comunitarias, excepto los Fondos para Becas.

Con la intención de lograr los objetivos propuestos en el programa se ha hecho hincapié en aspectos como: la administración del fondo, organización administrativa responsable del programa a nivel nacional, procedimientos para la adquisición de bienes y servicios, con los recursos generados por el programa y fundamentalmente las disposiciones para la ejecución de los servicios profesionales; como complemento se adicionan los modelos de formularios que recogerán la información sustentadora de la ejecución del programa.

*Consignamos el hecho que **al documento se le pueden hacer cambios, actualizaciones o enmiendas, en la medida que su aplicación o alguna norma lo haga necesario**; en tal caso debe ser del conocimiento y aprobación de la Dirección de Planificación y Coordinación Regional del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Dirección Nacional de Sistemas y Procedimientos de la Contraloría General de la República.”*

En la Sección I 'Conceptos Generales' se hace un recuento de los antecedentes que dieron forma al Manual. Veamos:

*“La Dirección de Planificación y Coordinación Regional del Ministerio de Economía y Finanzas, consciente del papel que le corresponde en la ejecución del Programa de Obras Comunitarias y como respuesta a la solicitud presentada por los Consejos Municipales de los diferentes municipios de la República de Panamá y coincidiendo con el planteamiento de los mismos, en el sentido de que **el programa no tiene un soporte técnico adecuado que le permita una identificación y planificación acertada de los proyectos que los conforman.***

*Propone la **creación de una Unidad Técnica que se encargue a partir de la identificación de las necesidades presentadas a las Oficinas Provinciales por los Representantes de Corregimiento, de la elaboración de cada uno de los proyectos de manera tal que puedan entrar en al fase de ejecución adecuadamente.***

Como lo establecen las Directrices del Programa durante la etapa de ejecución, la Unidad Técnica que se propone servirá de apoyo en el seguimiento físico a cada uno de los proyectos.

La creación y funcionamiento de la Unidad Técnica serán financiados con recursos provenientes del cobro de un 5% de la partida asignada a cada corregimiento dentro del Programa de Obras Comunitarias exceptuando los montos dispuestos para el pago de becas.

*El Programa de Obras Comunitarias está constituido por cada uno de los proyectos escogidos por el **Representante de Corregimiento**, el cual hace una justificación de acuerdo al Manual de Formulación de Proyectos de Obras Comunitarias, el que establece también que el perfil debe incluir croquis, planos, propuesta tentativa, lista de materiales, especificaciones técnicas de acuerdo al tipo de proyecto, firmado por el personal idóneo.*

En este último aspecto es donde confronta problemas el Programa de Obras Comunitarias y será el espacio de trabajo para la Unidad Técnica que se propone.”

En cuanto a los **objetivos** de la Unidad Técnica, tenemos a continuación los siguientes parámetros:

1. **Optimizar la ejecución del Programa de Obras Comunitarias**, mediante la elaboración de los croquis, planos, lista de materiales y cualesquiera otras especificaciones técnicas de acuerdo al tipo de proyecto, necesarias para que el mismo pueda ser anunciado mediante el respectivo acto público.

Además, esta Unidad apoyará el seguimiento físico de cada proyecto.

2. Establecer las funciones de los diferentes profesionales que se contratarán a través del fondo.

Definir los pasos a seguir y sus respectivos responsables, para el uso y manejo de los recursos del fondo, así como también determinar los rubros que se pueden sufragar por este medio.

Sobre la **administración del Fondo**, éste será administrado por el **Director de Planificación Regional**, quien delegará la gestión en cada **Planificador Provincial**, el que a su vez asignará la operación diaria a un servidor público de dicha oficina. Este funcionario se denominará **Custodio**.

El Manual subraya que **el manejo de este Fondo será financiero**, para lo cual la Oficina Provincial abrirá una cuenta bancaria en la respectiva sucursal del Banco

nacional, incluyendo como firmas autorizadas las del Director Regional y el Planificador Provincial.

Los cheques podrán ser firmados por cualquiera de estos funcionarios conjuntamente con el Fiscalizador de la oficina local, asignado por al Contraloría General para este proyecto.’

Finalmente tenemos que el **propósito del Fondo Especial** es ser utilizado para contratación de personal por servicios especiales; adquisición de materiales y equipo; y pago de viáticos y transporte.

Las secciones siguientes nos hablan de la Organización Administrativa de la Unidad Técnica de la Dirección Regional del Ministerio de Economía y Finanzas; de los Procedimientos para la Adquisición de Bienes y Servicios; del Procedimiento para la Ejecución de los Servicios Profesionales; y de los Servicios Ocasionales.

Vale recalcar que como **fundamento legal** del Manual analizado se citan los siguientes preceptos:

- Constitución Política de la República de Panamá de 1972.
- Ley 105 de 8 de octubre de 1983, por la cual se regula el funcionamiento de las Juntas Comunales y Locales.
- Ley 106 de 8 de octubre de 1973 sobre Régimen Municipal.
- Ley 32 del 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General.
- Ley 56 de 27 de diciembre de 1995 ‘Por la cual se regula la Contratación Pública y se dictan otras Disposiciones’.
- Decreto ejecutivo 18 de 25 de enero de 1996, por el cual se reglamenta la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995.
- Normas presupuestarias vigentes.
- Resolución 812 de 9 de septiembre de 1996 del Ministerio de Hacienda y Tesoro¹, donde se aprueba y oficializa el Manual de Procedimientos de Compras Menores.

Luego del estudio normativo realizado, este despacho arriba a las siguientes conclusiones:

1. El Ministerio de Economía y Finanzas no pretende ‘sacar’ un 5% de las Partidas del Programa de Obras Comunitarias de las Juntas Comunales como si de un impuesto o tasa se tratase.

¹ Mediante Ley 7 de 21 de diciembre de 1998, se fusionó el Ministerio de Planificación y Política Económica con el Ministerio de Hacienda y Tesoro, creándose el Ministerio de Economía y Finanzas.

2. El Ministerio de Economía y Finanzas propone que los recursos provenientes del cobro de un 5% de la partida asignada a cada corregimiento dentro del Programa de Obras Comunitarias, exceptuando los montos dispuestos para el pago de becas, sean utilizados para la creación y funcionamiento de una Unidad Técnica.
3. Esta Unidad Técnica se encargaría de la identificación de las necesidades presentadas a las Oficinas Provinciales por los Representantes de Corregimiento y de la elaboración de cada uno de los proyectos de manera tal que puedan entrar en la fase de ejecución de manera expedita y adecuada.
4. La idea de crear una Unidad Técnica para los propósitos señalados nace de la solicitud presentada por los propios Consejos Municipales de los diferentes municipios de la República de Panamá y coincidiendo con el planteamiento de los mismos, en el sentido de que el programa **no tiene un soporte técnico adecuado** que le permita una identificación y planificación acertada de los proyectos que los conforman.
5. El Programa de Obras Comunitarias está constituido por cada uno de los proyectos escogidos por el Representante de Corregimiento, el cual hace una justificación de acuerdo al Manual de Formulación de Proyectos de Obras Comunitarias.
6. En este último aspecto es donde confronta problemas el Programa de Obras Comunitarias pues se deben incluir croquis, planos, propuesta tentativa, lista de materiales y otras especificaciones técnicas de acuerdo al tipo de proyecto, firmado por el personal idóneo.
7. Es comprensible que los integrantes del Consejo Municipal y el mismo Representante de Corregimiento no tengan la idoneidad profesional ni la experiencia y conocimientos necesarios para cumplir con todos los requisitos mencionados.
8. De aquí que la creación y participación de la Unidad Técnica sería fundamental para ahorrar tiempo en la ejecución de Proyectos de las Obras Comunitarias.
9. **La creación de la Unidad Técnica no es obligatoria como tampoco lo es el descontar el 5% de la Partida del Programa de Obras Comunitarias; pero si este porcentaje se descuenta de la Partida, deberá ser utilizado única y exclusivamente para este fin.**
10. Los Consejos Municipales que no cuentan con una Unidad Técnica que siga física e intelectualmente cada proyecto, deberán remitirse a la

institución ejecutante según el programa por implementarse: por ejemplo, si se trata de una red de alcantarillados lo que se propone ejecutar, se deberá depender del IDAAN para la debida asistencia y autorización del proyecto.

11. Vale recordar que este Fondo Especial sería utilizado para contratación de personal por servicios especiales; adquisición de materiales y equipo; y pago de viáticos y transporte, insumos esenciales para la consecución de cualquier proyecto.
12. Consideramos justo y razonable que cada Corregimiento asuma los gastos antes mencionados descontando un 5% de la partida asignada a sus obras comunitarias para mejorar la calidad de vida de sus pobladores.
13. De esta forma la administración de los fondos se hará de manera coherente y conforme a las necesidades reales que cada proyecto exige por las particularidades que lo destacan según la comunidad interesada.
14. El Ministerio de Economía y Finanzas no puede ni debe descontar de su propio presupuesto institucional de funcionamiento ningún porcentaje para cubrir los requerimientos propios del Programa de Obras Comunitarias.
15. El Presupuesto de Funcionamiento del Ministerio de Economía y Finanzas comprende gastos de operación y transferencias corrientes y subsidios.
16. Los fondos destinados al Programa de Obras Comunitarias se encuentran incluidos en el Presupuesto de Inversiones de este ente público, específicamente en lo que compete al Desarrollo Social e Inversión Comunitaria (Código Presupuestario número 016.1.3.600.01), a ser repartidos entre todos los corregimientos del territorio nacional.

Para finalizar, es menester hacer referencia al Capítulo II *'El Presupuesto General del Estado'* Título IX *'La Hacienda Pública'* de nuestra Constitución Política, del cual citamos a continuación el articulado pertinente al caso entre manos:

"Artículo 264: Corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del proyecto del Presupuesto General del Estado", y al Órgano Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación.

Artículo 265: El Presupuesto tendrá carácter anual y contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público, que incluye a las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales.

Artículo 266: El Ejecutivo celebrará consultas presupuestarias con las diferentes dependencias y entidades del Estado. La Comisión del Presupuesto de la Asamblea Legislativa participará en dichas consultas.

Artículo 273: No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley. Tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Artículo 274: Todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas en el respectivo presupuesto. No se percibirán entradas por impuestos que la Ley no haya establecido ni se pagarán gastos no previstos en el presupuesto.”

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/111/hf.

cc/ Licda. Nivia Guevara
Jefa del Departamento de
Coordinación Provincial
Dirección de Planificación Regional
Ministerio de Economía y Fianzas