

Panamá, 3 de abril de 2002.

Honorable Representante.
Abel F. Quintero G.
Presidente
Consejo Municipal de Alanje
Provincia de Chiriquí.
E. S. D.

Señor Presidente del Consejo Municipal:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales de servir de consejería jurídica a 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 Oficio No.032-2002 del 18 de febrero del presente año por la cual nos solicita un parecer en relación:

“...al numeral 2 del artículo 240 de la Constitución Nacional”

Como fundamento de la anterior solicitud se indica:

“...la creación de un manual de procedimientos administrativos y fiscales para la adquisición de bienes y servicios y que a nuestro criterio hace más burocrático el sistema (adjunto el manual de procedimiento).”

El numeral 2 del artículo 240 de la Constitución Nacional establece los siguiente:

“Artículo 240: Los Alcaldes tendrán, además de los deberes que establece el artículo 231 de esta Constitución y la Ley, las atribuciones siguientes:

....

2. *Ordenar los gastos de la administración local ajustándose al presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.*
....”

En cuanto a las disposiciones legales pertinentes, tenemos la **Ley 106 de 8 de octubre de 1973**, modificada por la Ley 52 de 1984, que consagra la legislación municipal. El **artículo 45** Capítulo II “*Los Alcaldes*”, indica las atribuciones de los Alcaldes. A continuación citaremos aquellos numerales relativos a la presente consulta.

“Artículo 45: Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

-
3. *Ordenar los gastos de la administración local ajustándose al presupuesto y a los reglamentos de contabilidad;*
 -
 9. *Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Consejo Municipal.*
 -
 11. *Dictar decretos en desarrollo de los acuerdos municipales y en los asuntos relativos a su competencia.*
 -
 15. *Todos los demás que señalen las leyes y los acuerdos municipales y los organismos y servidores públicos de mayor jerarquía de la Nación.”*

Tenemos pues que los Alcaldes, aparte de *ordenar los gastos de la administración local ajustándose al presupuesto y a los reglamentos de contabilidad*, como se deriva del numeral 2 del artículo 240 de la Constitución Nacional, pueden y deben asimismo *cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Consejo Municipal*. Resaltamos esta premisa pues tal y como reza el **artículo 14 de la Ley 106 de 1973** los Concejos Municipales desempeñan una importante función dentro de los municipios. Veamos:

“Artículo 14: Los Concejos Municipales regularán la vida jurídica de los Municipios por medio de acuerdos que tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito.”

Aun cuando sea una atribución de los Alcaldes ordenar los gastos de la administración, estos no pueden proceder sin el consenso del Concejo Municipal. Es éste el que genera los preceptos legales **por medio de acuerdos que tienen fuerza de Ley** y que serán aplicados dentro del Municipio.

El **artículo 17** Sección Primera “*Competencia del Concejo*” de la **Ley 106 de 1973** indica a continuación:

“Artículo 17: Los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

....

2. Estudiar, evaluar y aprobar el Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales que comprenderá el programa de funcionamiento y el de inversiones municipales, que para cada ejercicio fiscal elabore el Alcalde con la colaboración del Ministerio de Planificación y Política Económica. El programa de inversiones municipales será consultado con las Juntas comunales respectivas;

....

7. Disponer de los bienes y derechos del Municipio y adquirir los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos municipales, con las limitaciones que establezca la Ley;

....

23. Todas las demás señaladas por la Constitución, las Leyes y su Reglamento.”

Nota: 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.

En este mismo orden de ideas y siguiendo la línea del **Artículo 45** numeral 9 de la **Ley 106 de 1973**, el **artículo 109** Capítulo VII *“Las compras municipales”* indica lo siguiente:

“Artículo 109: Las compras a que se refiere este capítulo se harán por conducto de la Tesorería Municipal y mediante los procedimientos señalados en esta Ley para el arrendamiento y venta de bienes, derechos y acciones de los Municipios, hasta donde esas disposiciones pueden ser aplicables a dichos casos y lo que dispongan los Acuerdos que en desarrollo de esas disposiciones dicten los Concejos”.

Aunado a esto, tenemos el siguiente **artículo 110** que subraya a continuación:

“Artículo 110: Las compras por sumas menores de cinco mil balboas (B/.5,000.00) se someterán a la reglamentación que para el efecto dicten los respectivos Concejos.”

Queda claro entonces que son los Consejos Municipales los encargados de dictar la reglamentación, por medio de los Acuerdos Municipales, para efectuar la adquisición de bienes y servicios que procedan dentro del Municipio.

Entrando en la esencia de la consulta que versa precisamente sobre el carácter burocrático o no del *Procedimiento Administrativo y Fiscal(es) para la Adquisición de Bienes y Servicios para el Municipio de Alanje*, vale recordar que por el **Decreto Ejecutivo 18 de 25 de enero de 1996** “*Por el cual se reglamenta la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995*” se regula la **Contratación Pública** y otras disposiciones en esta materia que establecen los procedimientos precontratados para las diversas contrataciones en el sector público, tales como contratos menores, solicitudes de precio, concursos, licitaciones públicas y contrataciones directas.

El artículo 1 del mencionado Decreto Ejecutivo establece claramente la finalidad de la reglamentación de la Contratación Pública:

*“Artículo 1: La presente reglamentación tiene la finalidad de establecer, poner en funcionamiento y mantener en las instituciones del sector público un conjunto de normas y procedimientos, con el propósito de integrar y coordinar las acciones institucionales relativas a las actividades de contratación pública, dentro del marco establecido en la Constitución Política y la Ley, para lograr un empleo eficiente efectivo y económico de recursos humanos, materiales y financieros, **objetivo principal del sistema de contratación pública.**”*

Este criterio parte del **artículo 15** Capítulo III “*De los principios de la Contratación Pública*” consagrado en la **Ley 56 de 27 de diciembre de 1995** “*Por la cual se regula la Contratación Pública y se dictan otras disposiciones*”. Veamos:

“Artículo 15. Principios en las actuaciones contractuales de las entidades públicas: La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los municipios y la venta o arrendamiento de bienes que les pertenezcan, se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante Licitación Pública.

Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de transparencia, economía y responsabilidad, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, les será aplicables las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”

El **artículo 17** de la mencionada Ley subraya lo siguiente al respecto del **principio de economía**:

“Artículo 17. Principio de economía. En cumplimiento de este principio, se aplicarán los siguientes parámetros:

....

- 2. Se tendrá en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual para servir a los fines estatales, así como a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.*
- 3. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos, a fin de evitar dilaciones y retardos en la ejecución del contrato.*
- 4. Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que, con motivo de la celebración y ejecución del contrato, se presenten.*

....

- 12. Las autoridades no exigirán sellos, autenticaciones, documentos originales o autenticados, reconocimientos de firmas, traducciones oficiales ni otras formalidades o exigencias rituales, salvo cuando en forma perentoria y expresa lo exijan el pliego de cargos o leyes especiales.*

....”

Luego de haber analizado las normas antes expuestas y examinado el manual para el *Procedimiento Administrativo y Fiscal(es) para la Adquisición de Bienes y Servicios para el Municipio de Alanje*, es menester de este despacho exponer las respectivas conclusiones:

1. El citado manual, adjunto a la consulta presentada, no demuestra que haya sido aprobado por ningún Acuerdo Municipal de nuestro conocimiento. Si el Municipio de Alanje desea que este manual de procedimiento tenga **fuerza de Ley**, debe someterse a la revisión del Concejo Municipal y posteriormente promulgado mediante el instrumento jurídico del Acuerdo.
2. Si por el contrario, el Municipio de Alanje desea simplemente promulgar un manual instructivo para que el personal administrativo municipal proceda con la adquisición de bienes y servicios de manera coherente con las disposiciones que regulan la Contratación Pública, no es necesario que éste sea consagrado mediante Acuerdo; pero se hace la salvedad de que esta alternativa no tendrá efectos jurídicos por carecer del marco legal indicado.
3. Como quiera que el tema a tratarse versa sobre la Contratación Pública, el Municipio de Alanje deberá igualmente consultar con el actual Ministerio de Economía y Finanzas (*fruto de la fusión del Ministerio de Planificación y Política Económica con el Ministerio de Hacienda y Tesoro mediante Ley 7 de 21 de diciembre de 1998*) antes de tomar una decisión en firme al respecto de la interrogante planteada.

Los **artículos 3 y 4 del Decreto Ejecutivo 18 de 1996** son rotundos al respecto de la entidad competente en cuestiones de la Contratación Pública:

“Artículo 3: La presente reglamentación regirá para todas las instituciones del gobierno Central, las Descentralizadas, Municipales y otros organismos del Sector Público.

El Ministerio de Hacienda y Tesoro como responsable de la administración del sistema, es el organismo central rector del mismo, por lo que expresará y promulgará las políticas y normas para el desarrollo e interpretaciones de este Decreto que servirán como guía general para el adecuado funcionamiento de los procedimientos del sistema previsto.

Artículo 4: El sistema de Contratación Pública será realizado en forma descentralizada por las entidades contratantes. El Ministerio de Hacienda y Tesoro, no obstante, será la entidad normativa y fiscalizadora del sistema, sin perjuicio de las funciones de control fiscal que debe ejercer la Contraloría General de la República.”

Finalmente recordamos que mediante la Sentencia de Nulidad de 17 de agosto de 1998, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo estableció que **el proyecto de acuerdo de presupuesto municipal sólo puede ser presentado por el Alcalde**. A continuación copiamos un extracto del fallo en cuestión:

“...La aludida infracción se dio porque el acuerdo 66 de 24 de junio de 1997 no fue presentado al Consejo Municipal por iniciativa de la Señora Alcaldesa de Panamá, sino por miembros de ese cuerpo edilicio.”

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

Atentamente,

Dr. José Juan Ceballos
Procurador de la Administración.
(Suplente)

JJC/aai/hf.