

Panamá, 18 de octubre de 2000.

Licenciado

**Ariel A. Conte S.**

Alcalde del Municipio de Aguadulce  
Aguadulce - Provincia de Coclé.

Señor Alcalde:

A continuación brindo mi parecer jurídico a su interrogante, informado en la Nota No 295 de 21 de agosto de 2000, recibida en esta Procuraduría el día 22 de septiembre del mismo año. Su "consulta administrativa" se relaciona con el campo de atribuciones de la Alcaldía respecto al sistema de compras y las atribuciones del funcionario que lleva las compras en el Municipio de Aguadulce. Específicamente desea saber si el funcionario que efectúa las compras debe estar adscrito a la Tesorería o a la Alcaldía.

De su pregunta se infiere que su duda se refiere "al campo de atribuciones de la Alcaldía respecto al procedimiento actual de compras que se realizan en el Municipio de Aguadulce, ...ya que el funcionario encargado, fue nombrado por el Tesorero, y está en la estructura de la Tesorería, y está encargado de cotizar, comprar y pagar".

Esta Consulta tiene varias aristas, que como bien afirma usted, plantea situaciones semejantes a la consulta que nos elevara la Alcaldesa de Natá, licenciada Graciela Navarro<sup>1</sup>. En aquella oportunidad, estudiamos el tema de la ubicación de la Oficina de Compras, y el papel o las funciones que se esperan, cumpla la o las personas que laboran en dicho departamento.

Hoy día, nos referiremos a esta mismas temática, sólo con la advertencia de que el caso planteado por su Despacho no tiene las consideraciones de hecho que nos permitan individualizar la respuesta. Es decir, que ante una pregunta (que en verdad es la descripción de una situación anómala) tan general, mi opinión debe ser expuesta de la misma manera: general. Veamos.

---

<sup>1</sup> Esta distinguida Alcaldesa de Natá básicamente preguntó si ¿Era correcto que un funcionario ejerza las atribuciones de cotizar los servicios y bienes que se requieren comprar, confeccionar las ordenes de compras, realizar las compras y además ser el funcionario que pague al final de la compra? Es decir si ese funcionario podía ser trasladado a la estructura de la Alcaldía o necesariamente tiene que estar en la Tesorería.

## **Atribuciones del funcionario que lleva las Compras Municipales.**

El Decreto No. 214-DGA de 1999.

Esta materia es regulada por el Decreto No. 214-DGA de ocho (8) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999), por el cual se regula el control interno gubernamental<sup>2</sup>, emitido por la Contraloría General de la República.

En el caso específico por Usted consultado, es importante aclarar que esta norma se aplica a los Municipios por expresa disposición, del artículo 3.1.4 del Decreto No. 214-DGA de 1999.

En esta normativa se regulan las materias de control interno para el área de materiales, suministros y activos fijos y Unidad de Almacén. Específicamente se establece lo siguiente:

### **"3.4 Normas de control interno para el área de materiales, suministros y activos fijos.**

Este título complementa las Normas Específicas relativas al Control interno para la Administración Financiera Gubernamental, debido a la importancia de áreas como materiales, suministros y activos fijos.

El abastecimiento como actividad de apoyo a la gestión institucional, debe contribuir al empleo racional y eficiente de los recursos que requieren las entidades. Su actividad se orienta a proporcionar los elementos materiales y servicios que son utilizados por las entidades. La verificación periódica de los bienes, con el objeto de establecer si son utilizados para los fines que fueron adquiridos y se encuentran en condiciones adecuadas que no signifique riesgo de deterioro o despilfarro, constituyen prácticas que salvaguardan apropiadamente los recursos de la entidad y fortalecen los controles interno de esta área.

Estas Normas describen los controles internos más importantes que son requeridos para el funcionamiento del proceso de abastecimiento en las entidades, así como respecto al uso, conservación, custodia y protección de bienes.

#### **3.4.1. Criterio de Economía en la Compra de Bienes y Contratación de Servicios.**

---

<sup>2</sup> En lo sucesivo las normas de control gubernamental o simplemente el Decreto 214-DGA de 1999.

En toda transacción de bienes o servicios, así como en las demás actividades de gestión, deberá tenerse presente, el criterio de economía.

- a) En su sentido más amplio economía en la gestión de una Entidad Pública, significa, administración recta y prudente de los recursos públicos. Es decir, orden en el gasto presupuestario, ahorro de trabajo, dinero, buena distribución de tiempo y otros asuntos.
- b) La adquisición económica implica, adquirir bienes y/o servicios, en calidad y cantidad apropiada, y al menor costo posible. Asimismo, las actividades en una entidad deben efectuarse asegurando los costos operativos mínimos, sin disminuir la calidad de los servicios brindados.
- c) Corresponde a la administración, impartir las políticas necesarias, que permitan al personal encargado de los procesos de adquisición de bienes y prestación de servicios adoptar la aplicación del criterio de economía en sus actividades".

#### **"3.4.2 Unidad de Almacén.**

**Todos los bienes que adquiera la entidad deben ingresar físicamente a través de la Unidad de Almacén, antes de ser utilizados.**

- a) Unidad de Almacén, significa que todos los bienes que adquiera la entidad deben ingresar a través de almacén, aún cuando la naturaleza física de los mismos requiera su ubicación directa en el lugar o dependencia que lo solicita. Ello permitirá un control efectivo de los bienes adquiridos.
- b) Los ambientes asignados para el funcionamiento de los almacenes, deben estar adecuadamente ubicados, contar con instalaciones seguras, y tener el espacio físico necesario, que permita el arreglo y disposición conveniente de los bienes, así como el control e identificación de los mismos.
- c) Las personas a cargo del almacén tienen la responsabilidad de acreditar en documentos, su conformidad con los bienes que ingresan (si se ajustan a los requerimientos y especificaciones técnicas solicitadas por las dependencias de la Institución), así como los que salen.
- d) Los titulares de cada entidad establecerán un sistema apropiado para la conservación, seguridad, manejo y control de los bienes almacenados.
- e) Para el control de los bienes se debe establecer un sistema adecuado de registro permanente del movimiento de estos, por

unidades de iguales características. Sólo las personas que laboran en el almacén deben tener acceso a sus instalaciones, y distribuir los bienes según requerimiento.

f) Hay bienes que por sus características especiales tienen que ser almacenados en otras instalaciones, o enviados directamente a los encargados de su utilización. En estos casos, el encargado de almacén tendrá que efectuar la verificación directa y la tramitación de la documentación correspondiente". (Subraya la Procuraduría)

### "3.4.3 Toma de Inventario Físico

**Cada entidad debe practicar anualmente inventarios físicos de los activos fijos, con el objeto de verificar su existencia física y estado de conservación.**

a) La toma de inventario, es un proceso que consiste en verificar físicamente los bienes con que cuenta cada entidad, a una fecha dada; con el fin de asegurar su existencia real. La toma de inventarios permite comparar los resultados obtenidos valorizados, con los registros contables, a fin de establecer su conformidad, investigando las diferencias que pudieran existir y proceder a los ajustes del caso. Este procedimiento debe cumplirse por lo menos, una vez al año.

b) Para efectuar una adecuada toma física de inventarios, es necesario que la gerencia o quien haga sus veces, emita previamente por escrito, procedimientos claros y sencillos, de manera que puedan ser comprendidos fácilmente por el personal que participa en este proceso.

c) El personal que interviene en la toma de inventarios físicos, debe ser independiente de aquellos que tienen a su cargo el registro y manejo de los activos, salvo para efectos de identificación.

d) Las diferencias que se obtengan durante el proceso de inventario de bienes y conciliación con la información contable, deben investigarse, y luego practicar los ajustes correspondientes, previa autorización del funcionario responsable.

e) La Gerencia o quien haga sus veces debe aprobar los procedimientos que permitan a los responsables de manejo de los bienes, emitir informes respecto al estado de uso y conservación de éstos, lo que fortalecerá el control interno y mejorará la eficiencia en su utilización. Ésta debe mostrar en todo momento una actitud responsable positiva, respecto al control de los bienes con que cuenta la entidad, mediante la práctica de inventarios parciales.

f) Cuando la entidad contrate los servicios de una firma privada para llevar a cabo la toma de inventarios físicos, el producto final presentado así como la base de dato debe tener la conformidad del área contable, en forma previa a la cancelación de dicho servicio.

g) El Auditor Interno, debe participar en calidad de observador, para evaluar la adecuada aplicación de los procedimientos establecidos. En las entidades que no cuenten con Auditoría Interna, el titular designará al funcionario que cumpla esta función.

h) Esta Norma es también aplicable para la realización de los inventarios físicos almacén, se aplicarán los mismos criterios antes establecidos, no debiendo intervenir en dicho acto el personal encargado de la custodia de los bienes". (Subrayamos)

## ¿Cuáles son las características de un buen sistema de compras públicas?

De las disposiciones contenidas en Decreto especialmente se deduce los artículos 3.4, 3.4.1, 3.4.2 y 3.4.3. y se deduce la doctrina del Derecho Público, el que sistema de compras tiene que ser capaz de proporcionar los bienes y servicios que necesita el gobierno local para el desempeño de sus funciones de manera oportuna y a precios justos; es decir, debe ser económico y eficaz. Debe dar amplia publicidad a las oportunidades de contratación. Los contratos se deben adjudicar a quienes puedan satisfacer las necesidades indicadas y las normas exigidas y presenten las **mejores** ofertas. Las normas deben ser claras y justas, el proceso transparente y los resultados previsibles. La base de todo el sistema es la idea de que los funcionarios públicos son responsables del uso debido de los fondos públicos y que no se deben enriquecer por administrarlos. Esto significa en términos prácticos:

1. Notificación pública de las oportunidades de competir en concurso público;
2. Preparación de documentos que estipulen claramente las necesidades; y,
3. Evaluación y comparación imparciales de las ofertas por funcionarios evaluadores competentes, sin la influencia o injerencia de los licitantes u otras partes.

### Otras medidas pueden ser:

1. Prohibirles participar en las ventas futuras a los empresarios que se les ha demostrado ser propiciadores del pago de coimas, mordidas, sobornos y otro tipo de "comisiones corruptas".
2. Negarse a pagar contratos adjudicados indebidamente.
3. Eliminar discrecionalidad en la decisión de comprar un determinado bien, ello significa que haya una reglamentación dictada por el Consejo Municipal, para

regular los criterios de selección de los proveedores del Municipio de Aguadulce.

4. Impide el tráfico de influencias. Este se caracteriza por la excesiva confianza y familiaridad entre los funcionarios y los proveedores, que genera un vicio de objetividad y poca firmeza en la evaluación de los bienes por adquirir.
5. Jerarquizar la función pública de compra, lo que significa que el despacho de la Alcaldía debe directamente supervisar el trabajo de ese departamento.
6. Crear estructura de incentivos: Mejores salarios, Capacitación, Estabilidad Laboral.

#### ¿Qué otras cosas hay relacionadas al sistema de compras?

- Necesidad de estricta supervisión de los funcionarios encargados del departamento de compra.
- Peligrosa centralización, cuando se adscribe a un solo funcionario la responsabilidad de comprar los materiales de oficina, y discrecionalidad de este funcionario en toma de decisiones.
- Débil estructura institucional del departamento de compras.
- Reglas de juego poco claras o desconocidas, lo que incide en la actuación de los empleados de compras.

#### La Ley 56 de 1995 sobre de Contratación Pública.

Otra norma que se aplica en esta materia es la Ley de Contratación Pública, o sea la Ley 56 de 1995. En ella hay importantes principios que podrían ser de utilidad al momento de efectuar las compras municipales.

Estas normas de contratación pública se sustentan en este postulado central: Las Administración es Central y Municipal no pueden escoger libremente a la persona con la cual va a contratar, sino que deben actuar con argumentos justificativos de peso. Esto por dos razones: la búsqueda de la eficiencia en el cumplimiento del contrato y evitar la inmoralidad.

Entre aquellos principios se cuentan los de responsabilidad y objetividad, que significan que al momento de efectuar una compra se reconozca a cada comerciante o productor que ofrece al Municipio un bien o servicio, igualdad de oportunidad es para contratar con él. Igualmente la escogencia del proveedor debe ser en relación con la presentación de la mejor oferta, o sea la más favorable para el municipio.

Por lo dicho, concluyo que es lesivo para la Administración Local de Aguadulce que una sola persona atienda todo el ciclo de compras de bienes y

servicios de esta localidad. Esta actividad centralizada en una sola persona es fuente de corrupción y malos manejos.

## **Campo de atribuciones de la Alcaldía respecto del sistema de compras.**

Usted solicita mi criterio jurídico respecto a la ubicación del Departamento de Compras dentro del Municipio, es decir, si el mismo debe estar adscrito a la Alcaldía y bajo la autoridad del Alcalde o por el contrario, bajo la dependencia de la Tesorería.

Este tema ha sido tratado por la Procuraduría de la Administración y hemos concluido que realizar compras es propio de la Administración. La Tesorería Municipal se encarga exclusivamente de distribuir el capital necesario para la cancelación de los compromisos municipales. Por ende, el Departamento de Compras debe ubicarse en las oficinas administrativas.

Ciertamente, el criterio de este Despacho ha sido básicamente que el Alcalde, representa al Ejecutivo y el Tesorero es el encargado de la recaudación de las rentas municipales y de pagar las deudas o compromisos del Municipio. Estas funciones tienen su regulación en la Constitución Política.

El artículo 238 de la Constitución Política señala que "Habrà en cada Distrito un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal...". De igual forma el artículo 240, numeral 2, contempla entre sus atribuciones "Ordenar los gastos de la administración local ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad".

Mientras que el artículo 239 establece que "Habrà en cada Distrito un Tesorero, elegido por el Concejo, para un período que determinará la Ley y quien será el Jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y de pagaduría"

Las normas constitucionales a las que hemos hecho referencia han sido desarrolladas por la Ley 106 de 8 de octubre 1973, que regula el Régimen Municipal.

Así pues, el artículo 45, numeral 3, reproduce el texto constitucional indicando, que corresponde al Alcalde: "ordenar los gastos de la Administración Local ajustándose al Presupuesto y a los Reglamentos de Contabilidad."

De igual forma, las funciones del Tesorero Municipal las define el artículo 57, entre las que destacan "Efectuar las recaudaciones y hacer los pagos del Municipio, para lo cual llevarán libros de ingresos y egresos" (num.1); "llevar los libros de contabilidad necesarios para el control del movimiento de tesorería y la

ejecución del Presupuesto" (num.2) y "registrar las órdenes de los pagos que hayan de efectuarse y presentarlos a la firma del Alcalde así como examinar los comprobantes" (num.4), entre otras.

De las funciones descritas en el párrafo anterior se desprende la naturaleza primordial de la Tesorería Municipal, cual es llevar el control de los ingresos y egresos del Tesoro Municipal. También establece la Ley sobre Régimen Municipal que el Tesorero Municipal tiene entre sus facultades "Nombrar y destituir el personal subalterno de la Tesorería. Los cargos serán creados por los Consejos Municipales."(Art.57, num.15)

La confusión referente a la inclusión del Departamento de Compras dentro de la Tesorería Municipal, tiene su origen en la interpretación del artículo 109 de la Ley 106 de 1973, inserto en el Capítulo VII "Las Compras Municipales", cuyo contenido dice así:

" 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 puedan ser aplicables a dichos casos, y lo que dispongan los Acuerdos que en desarrollo de esas disposiciones dicten los Concejos." (negritas nuestras)

Este Despacho considera, que la frase "las compras a que se refiere este capítulo se harán por conducto de la Tesorería", no da lugar a que en dicho organismo esté el Departamento de Compras del Municipio, ya que la interpretación del artículo debe hacerse a la luz de las normas constitucionales y legales que establecen el marco de sus funciones, las cuales delimitan el alcance de su potestad nominadora al personal subalterno de su oficina y en cuanto a su función municipal primordial, como ya lo hemos indicado, está la de recaudar las rentas municipales y hacer los pagos del Municipio, función ésta netamente financiera.

En tanto, al Alcalde competen las funciones administrativas de personal y planillas, contabilidad, compras y elaboración del Presupuesto, las cuales, por disposición legal, escapan de la competencia del Tesorero Municipal.

Como bien ha dicho la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia "las funciones ejecutivas, legislativas y financieras están asignadas por el Constituyente a una determinada corporación o funcionario municipal, en virtud de la organización democrática que debe imperar dentro del régimen municipal. Pero esto no significa que estos funcionarios deban ejercer sus respectivas funciones aisladamente, sino por el contrario deben hacerlo dentro de un marco de cooperación y coordinación." (Sentencia de 10 de mayo de 1993).

De esta forma concluye este Despacho, reiterando el criterio vertido en Consultas anteriores, respecto a la frase "las compras a que se refiere este capítulo se harán por conducto de la Tesorería Municipal". Deberá entenderse que es el Tesorero Municipal quien distribuirá el capital necesario para adquirir los bienes requeridos por el Municipio, cuyas adquisiciones se harán a través del Departamento de Compras, que forma parte de la Administración Municipal.

En cuanto a cuál es la oficina municipal indicada para efectuar la contratación y las compras, no dudo en reiterar el criterio constate de esta Procuraduría en el sentido de que la Tesorería Municipal no es la oficina que legalmente le está atribuida estas funciones. Es la Alcaldía, por su natural competencia, la que dirige la administración integral del municipio, y debe tener adscrita la oficina de compras. El Departamento de Compras, deberá contar con el personal idóneo para realizar las actividades de cotización, compras, confección de órdenes de compras etc. No obstante, corresponderá a la Tesorería Municipal, la gestión de pago, tal y como lo establece la Ley No.106 de 1973 sobre el Régimen Municipal. (V. Consultas 73 de 1997, 127, 250 y 271 de 1999).

Antes de concluir permítame plantearle mi inquietud respecto del cumplimiento de los dictámenes de esta instancia de consulta. Verá usted, el ordenamiento jurídico panameño tiene por nota característica y esencial dejar en manos de los funcionarios del orden administrativo la aplicación material y concreta de sus ordenanzas. Por ello, si usted o cualquier otro funcionario se percata que los demás no están ejerciendo bien sus funciones y que, producto de ello, se está afectando el servicio público; debe denunciar tal actuación, pues en el fondo, se puede estar cometiendo un delito contra la Administración Pública.

Con la pretensión de haber colaborado con su Despacho, me suscribo,

Atentamente,



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

JJC/15/cch.