



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de junio de 2021
C-079-21

Licenciada

Ruth Sanjur Martínez

Fiscal Anticorrupción de la
Sección de Investigación y Seguimiento de
Causas, del Sistema Penal Acusatorio.
Ciudad.

Ref.: Procedimiento que puede gestionar un proveedor del Estado al cual una vez ya refrendada la orden de compra, la Contraloría General de la República se niega a refrendar el correspondiente pago

Señora Fiscal:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su Oficio No.2130-21/rs., de 22 de abril de 2021, recibido en este Despacho el 30 de abril del año en curso, mediante el cual nos eleva consulta referente a “...que (sic) procedimiento en contra del erario público puede gestionar un proveedor del Estado, al cual, una vez ya refrendada la orden de compra, entrega los insumos antes de recibir el pago. Por su parte, la Contraloría General de la República se niega a realizar el pago, sin que antes se realice un ajuste al precio inicial, ya refrendado, mediante una orden de cambio, siendo el ajuste del precio propuesto por el proveedor, no aceptado por la Contraloría, teniendo como resultado la anulación del trámite administrativo de la orden de compra, es decir, que no se realizará el pago, sin que le sea devuelto el producto entregado.”

En atención a lo anterior, y en virtud de lo que señala el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, el cual establece que le corresponde a la Procuraduría de la Administración, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer, respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, procederemos a indicarle nuestro criterio de acuerdo a los siguientes términos. Veamos:

I. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

En primer lugar, de la consulta presentada, se observa que la misma versa sobre un tema relacionado a contrataciones públicas, siendo así que toda la normativa referente a esta materia, corresponderá conocerla privativamente a la Dirección General de Contrataciones Públicas, en atención a la competencia y funciones especiales que se le confieren mediante el artículo 15¹ del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, en concordancia con el artículo 20² del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006.

Habiéndose establecido lo anterior, este Despacho es del criterio, que a la luz de lo que establece el artículo 2 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría

¹ Cfr. Artículo 15 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020.

² Cfr. Artículo 20 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006.

de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales, *las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extenderán al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales,*³ por lo que, el organismo oficial competente al cual le es dable conocer de su consulta, en atención a sus competencias especiales, resulta ser la Dirección General de Contrataciones Públicas, de acuerdo al contenido de los artículos antes mencionados del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, y del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020.

No obstante, y a manera de docencia, nos permitiremos ilustrarle sobre la normativa pertinente aplicable, indicándole además que la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado.

II. Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020 y Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006.

En principio, nos es imperante establecer el ámbito de aplicación sobre el cual se circunscriben los cuerpos legales ut supra. Al respecto, el artículo 1 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, estipula:

*"Artículo 1. **Ámbito de aplicación.** Esta Ley establece las normas, las reglas y los principios básicos de obligatoria observancia que regirán los procedimientos de selección de contratista y los contratos públicos que realicen el Gobierno Central, las entidades autónomas y semiautónomas, los municipios, las juntas comunales, los intermediarios financieros y las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del 51 % o más de sus acciones o patrimonio, así como los que se efectúen con fondos públicos o bienes nacionales para:*

- 1. La adquisición o arrendamiento de bienes por parte del Estado.*
- 2. La ejecución de obras públicas.*
- 3. La disposición de bienes del Estado, incluyendo su arrendamiento.*
- 4. La prestación de servicios.*
- 5. La operación o administración de bienes.*
- 6. Las concesiones o cualquier otro contrato no regulado por ley especial.*

La adquisición de medicamentos, insumos y equipos médicos por parte de la Caja de Seguro Social se regirá por lo establecido en la Ley 1 de 2001, sobre medicamentos y otros productos para la salud humana, y demás disposiciones legales vigentes en la materia. Las instituciones públicas de carácter educativo y de investigación científica que autorice el Órgano Ejecutivo podrán realizar proyectos, programas y actividades a través de asociaciones de interés público a que se refiere el numeral 4 del artículo 64 del Código Civil. Las contrataciones que realicen las asociaciones de interés público y las fundaciones constituidas por entidades públicas, cuyo patrimonio esté integrado con fondos públicos, donaciones o préstamos al Estado, se someterán a los procedimientos de esta Ley."

Por su parte, el artículo 1 del del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, nos señala:

*"Artículo 1. **Ámbito de aplicación.** Este reglamento tiene por objeto el desarrollo de las disposiciones de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, y sus modificaciones y se aplicará a las entidades del Estado, los municipios, las juntas comunales, los intermediarios financieros y las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del 51 % o más de sus acciones o patrimonio, así como los que se efectúen con fondos públicos o bienes nacionales.*

³ Cfr. Artículo 2 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.

También será aplicable cuando las instituciones públicas de carácter educativo y de investigación científica que autorice el Órgano Ejecutivo realicen proyectos, programas y actividades a través de asociaciones de interés público y a las contrataciones que realicen las asociaciones de interés público y las fundaciones constituidas por entidades públicas, cuyo patrimonio esté integrado con fondos públicos, donaciones o préstamos al Estado, conforme lo establece la Ley 22 de 2006. Las sociedades, las asociaciones, las organizaciones no gubernamentales, las fundaciones y demás entes que reciban fondos y bienes públicos o que reciban donaciones del Estado o de Estados extranjeros u organismos internacionales con fines públicos quedarán sujetos a las disposiciones de este reglamento. Se excluye de la aplicación de la Ley 22 de 2006 y de este reglamento la adquisición de medicamentos, insumos y equipos médicos que realice la Caja de Seguro Social."

De los artículos antes transcritos, se observa el determinado y exclusivo ámbito de aplicación que abarcan ambas normativas, a lo cual, de acuerdo al numeral 1 del artículo 1 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, lo señalado en dicha norma, se encuadraría dentro del ámbito de competencia de todo lo relacionado a la adquisición de los insumos que se mencionan en su consulta, de los cuales usted manifiesta que la Contraloría General de la República se niega a realizar al proveedor, el pago de los mismos.

Demarcado el ámbito de aplicación de la normativa regente, al caso que nos ocupa, debemos abordar ahora las competencias y funcionalidades especiales que mantiene la Dirección General de Contrataciones Públicas, así como su creación constitutiva, mediante el derecho positivo.

De acuerdo al primer párrafo del artículo 14 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, la Dirección General de Contrataciones Públicas es una "*entidad autónoma, con patrimonio propio, personería jurídica, autonomía en su régimen interno e independencia en el ejercicio de sus funciones, que tendrá facultad para regular, interpretar, fiscalizar y asesorar en los procedimientos de selección de contratista que realicen las instituciones estatales, sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República y a las políticas del Órgano Ejecutivo, para lo cual el enlace será el Ministerio de Economía y Finanzas.*"⁴

De la norma antes mencionada, es necesario resaltar la facultad con que cuenta la Contraloría General de la República, la cual refiere a que las funciones de la Dirección General de Contrataciones, estarán sujetas a la fiscalización de dicha entidad, lo cual es cónsono con la función privativa de la Contraloría General de fiscalizar, regular y vigilar mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la ley.

En cuanto a la competencia y funciones propias de la Dirección General de Contrataciones Públicas, en lo que se refiere a las consultas, los numerales 1, 2 y 3 del artículo 15 del Texto Único ya citado, rezan lo siguiente:

Artículo 15. Competencia. Son funciones de la Dirección General de Contrataciones Públicas las siguientes:

- 1. Absolver las consultas en materia de implementación y aplicación de la presente Ley.*
- 2. Dictar actos administrativos que garanticen la aplicación de esta Ley y su reglamento, y que posibiliten el funcionamiento de la Dirección y su interrelación con los demás organismos.*
- 3. Asesorar a las entidades públicas sujetas a esta Ley en sus procesos de compras y contrataciones, así como organizar e implementar mecanismos de desarrollo de capacidades y competencias en las materias reguladas por la presente Ley.*

⁴ Cfr. Artículo 14 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020.

... ”

Vemos que los numerales del artículo citado, nos señalan las funciones privativas que la Dirección General de Contrataciones Públicas mantiene, en lo que respecta a las consultas y asesorías a las distintas entidades estatales que acuden ante ella.

Aunado a lo anterior, el artículo 20 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, en materia de consultas ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, establece lo siguiente:

Artículo 20. Consultas ante la Dirección General de Contrataciones Públicas. La Dirección General de Contrataciones Públicas tendrá la facultad de absolver las consultas que se presenten, en materia de implementación y aplicación de la Ley 22 de 2006 y su reglamentación.


Las consultas que presenten por escrito las entidades públicas deberán acompañarse del criterio de la dirección o departamento de asesoría legal de la entidad, como requisito indispensable para su respectivo trámite.

Luego de todo lo anteriormente esbozado, resulta igualmente necesario indicarle que esta Procuraduría, ha sido consecuente en el pasado, emitiendo su criterio en lo que respecta a la competencia especial que mantiene la Dirección General de Contrataciones Públicas en lo que se refiere a esta materia, atendiendo a consultas que se nos han presentado sobre este tópico jurídico-administrativo, del cual trata su solicitud. A manera de ejemplo, mediante la consulta C-119-19 del 15 de noviembre de 2019⁵, este Despacho manifestó lo siguiente:

“En relación al tema objeto de su consulta, debemos expresarle que la normativa referente a contrataciones públicas, confiere competencia a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), para absolver las consultas relativas a la implementación y aplicación de dicha materia, como se señala en el numeral 1 del artículo 12 Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 61 de 2017”.

En base a todo lo anterior, esperamos de esta manera haberle orientado e ilustrado objetivamente sobre su interrogante, atendiendo a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema de su consulta, reiterándole además que la orientación brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo que determine una posición vinculante, y que este Despacho, de acuerdo al artículo 2 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, no es competente para conocer el objeto de su consulta, siendo así que el organismo oficial con la competencia especial para conocer de la misma, es la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/cp

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.
*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*
** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

⁵ Cfr. Consulta C-119-19 de 15 de noviembre de 2019. Visible en el enlace <http://voec.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-119-19>, de la página digital de la Procuraduría de la Administración.