



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 1 de julio de 2022
Nota C-104-22

Licenciado
José Manuel Sevillano Abreu
Ciudad.

Ref: Cuadro de valores en un contrato de suministro.

Licenciado Sevillano:

Por este medio damos respuesta a su nota recibida en esta Procuraduría el día 8 de junio de 2022, en la que nos formula las siguientes preguntas:

“A. En un contrato de suministro con una entidad del Estado que establezca que el contratista debe presentar un cuadro de valores de horas-hombres por perfil para efectos de mantenimiento de un producto:

1. Si esos valores se deben presentar en balboas o pueden presentarse en otra moneda.
2. Si el pago correspondiente debe ser refrendado por el Contralor General de la República-

B. Los contratos de suministro con el Estado en sus diversas fases se presumen onerosos o gratuitos?”

Sobre el particular, debemos expresarle que a la Procuraduría de la Administración le corresponde, tal como lo prevé el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, orgánica de esta entidad, “*servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto*”, supuesto que no se cumple en la presente consulta puesto que quien la hace es un particular. Además, de conformidad a lo que dispone el artículo 2 de la misma Ley 38, nuestra actuación “*se extiende al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales*”, por lo que no le corresponde a esta Procuraduría establecer cómo deben presentarse los valores en los contratos de suministro o si el pago correspondiente debe ser refrendado por el Contralor General de la República ya que lo primero le corresponde a la Dirección General de Contratación Pública y lo otro a la Contraloría General de la República.

No obstante, con base a lo que establece el artículo 41 de la Constitución Política, que consagra el derecho que tiene toda persona de presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular y de obtener pronta resolución, y en atención a lo establecido en el numeral 6 del artículo 3 de la citada Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece la misión de esta Institución de brindar orientación a los ciudadanos, procedemos a brindársela, indicándole que esta orientación no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico vinculante. Veamos.

El 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 su artículo 14 dice que la Dirección General de Contrataciones Públicas es una entidad autónoma en su régimen interno e independiente en ejercicio de sus funciones, con facultades para regular, interpretar, fiscalizar y asesorar en los procedimientos de selección de contratista que realicen las instituciones estatales, sujetas a la fiscalización de la Contraloría General de la República y a las políticas que dicte el Órgano Ejecutivo, el cual el enlace es el Ministerio de Economía y Finanzas (Cfr. artículo 14 y, artículo 20 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020).

Por su parte, el artículo 15 *ibidem* dispone que entre la funciones de esta Dirección está la de absolver las consultas en materia de implementación de la Ley 22 de 2006 y la de asesorar a las instituciones públicas sujetas a dicha Ley en procesos de compras y licitaciones, así como organizar e implementar mecanismos de desarrollo de capacidades y competencias en la materias reguladas en la citada Ley 22 de 2006, y de exigir a las entidades licitantes, cuando lo crea oportuno, la sustentación de cómo logró el precio de referencia para el acto de selección de contratista (Cfr. numerales 1, 3 y 16 del artículo 15).

En lo que respecta a las funciones de la Contraloría General de la República, observamos que entre las funciones de esta institución está la de llevar las cuentas nacionales, incluso las referentes a las deudas interna y externa, y de fiscalizar y regular 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 (Cfr. artículo 280, numerales 1 y 2 de la Constitución Política, y el artículo 11, numerales 1 y 2 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, “Por el cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”).

No obstante lo anterior, esta Procuraduría coincide con el criterio vertido por usted, en el sentido de que los valores en cuanto a horas-hombres deben establecerse en balboas, puesto que esa es la moneda de curso legal en Panamá.

En efecto, el artículo 1057 del Código Civil preceptúa que “el pago de las deudas de dinero deberá hacerse en la especie pactada, y, no siendo posible entregar la especie, en la moneda de plata u otro de *curso legal* en Panamá, teniéndose presente las respectivas equivalencias” y el artículo 1171 del Código Fiscal nos dice que el balboa es la ***moneda de curso legal*** al señalar que “La unidad monetaria en la República de Panamá será el balboa...” agregando que “El actual dólar de los Estados Unidos de América y sus múltiplos y divisiones ***serán de curso legal*** en la República, por su valor nominal igualmente a la moneda panameña respectiva.”

Siendo pues que los valores deben indicarse en balboas, al momento de pagar dichos valores los mismos deben ser refrendados por la Contraloría General de la República, en atención a lo que dispone el artículo 280 de la Constitución Política y el artículo 11, numerales 1 y 2, de la Ley 32 de 1984, antes citados.

Con respecto a la utilidad que reportan los contratos, tenemos que estos se clasifican en gratuitos y onerosos, de manera que si la utilidad es sólo para una de las partes, se entiende que el **contrato es gratuito**; pero si dicha utilidad es para ambas partes, entonces el **contrato es oneroso**, y esta última característica es la que se desprende de la definición del contrato de suministro que señala el artículo 3, numeral 16, del Texto Único de la Ley 22 de 2006 cuando lo define como “Aquel relacionado con la adquisición de bienes muebles, con independencia de tipo de bien, la modalidad o característica que revista el contrato, siempre que implique la entrega y/o instalación y/o reparación y/o mantenimiento de bienes en el tiempo y lugar fijados, de acuerdo a las especificaciones técnicas descritas en el pliego de cargos, o en el contrato, **a un precio determinado, el cual puede ser pagado total o parcialmente.**”

Si en esa definición se refiere a un **precio determinado**, entonces se presume que este tipo de contrato es oneroso, salvo que el mismo diga otra cosa.

En esta forma, damos respuesta a su consulta, reiterándole que la orientación que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac
C-098-22