

C-No.182

Panamá, 9 de agosto de 2000.

Doctora

**Evelia A. de Esquivel**

Alcaldesa del Distrito de David

Provincia de Chiriquí.

Señora Alcaldesa:

Conforme a nuestras funciones constitucionales y legales y en especial como Asesora Jurídica de los servidores públicos administrativos que consulten nuestro parecer, acuso recibo de su Oficio N°.78 de 10 de julio del 2000, ingresada a nuestras oficinas el día 20 de julio del presente, por medio de la cual nos consulta sobre el Memo Circular N°.301-03-012-2000 D.C.P. del 15 de mayo del presente año referente al Párrafo “Lugar y condiciones de entrega”.

Concretamente el Memorando ut-supra, dispone lo siguiente:

“El lugar de entrega será en los Almacenes Generales de las Entidades Autónomas, Semiautónomas y Municipales del Gobierno Central del Estado en el Área Metropolitana en la Provincia de Panamá, el cual opera de lunes a viernes de 8:00a.m. a 12:00p.m. y de 1:00p.m. a 4:30p.m. Permanecerá cerrado los Sábados, domingos días de fiestas nacionales y días feriados decretados por el Gobierno Nacional.

Las propuestas especifican el precio unitario de los artículos o mercancías objeto de la presente

Licitación Pública, para el área metropolitana de la Provincia de Panamá de los renglones que están indicándose en el Listado de Precios.

El impuesto de Transferencia de Bienes Muebles (5%) será puesto en las diferentes ordenes de compras emitidas por las entidades Gubernamentales, en ningún momento se deberá asumir que el precio incluye el I.T.B.M.

En caso de que una entrega iniciada durante las horas laborables, que no haya podido completarse. El proveedor o contratista debe finalizar dicha entrega y la institución deberá esperar hasta que la entrega sea finalizada.

El proveedor debe enviar el original y duplicado de su factura comercial, o referencia del número de la orden de compra o contrato o cantidad de bultos, en todos los casos y como requisito indispensable, para que los materiales y/o equipos sean recibidos en el Almacén. Sin esta Documentación, el Administrador del Almacén no recibirá los materiales y/o equipos.”

Según nos manifiesta en su misiva, el Memorándum mencionado señala a su leal entender, condiciones para las Instituciones Públicas del Estado a nivel Nacional y sólo para los Municipios que se encuentran ubicados en el Área Metropolitana de la Provincia de Panamá; por consiguiente se puede colegir que esto no abarca al Municipio de David.

Indica que el Municipio de David tiene un compromiso moral y legal con sus contribuyentes, de manera que debe realizar sus compras y gastos dentro de la égida de dicho Municipio, lo que permite que las divisas generadas por estos actos redunden en beneficio de la Comunidad y por ende de los contribuyentes del Distrito.

Plantea que el hecho de adquirir los artículos señalados en el Memorándum, acarrea por consiguiente el pago del flete correspondiente ya que muchas de las Empresas señaladas en la Contratación Pública, se

encuentran en la Ciudad Capital y no tienen representación en el Interior del país.

### **Dictamen de la Procuraduría de la Administración.**

Damos inicio al presente examen consultivo, definiendo en primer lugar, lo que se entiende por Contrato de Suministro; los Principios de Contratación Pública y las Licitaciones de precio establecidas, para luego hacer unos señalamientos jurídicos, en torno a la exigencia que se dispone en el Memorándum N°. 301-03-012-2000 D.C.P. de 15 de mayo del presente año.

### **Examen de Conceptos**

El Contrato de Suministro, de abastecimiento o de provisión, “es una simple compra y venta cuando los objetos a adquirir son requeridos por la Administración pero no están directamente afectados el interés público (por ejemplo la provisión de resmas de papeles o útiles de oficina, combustibles entre otros para una dependencia pública.)

En este último supuesto la Administración conviene con una persona o entidad que le provean de ciertos elementos mediante un precio que les abonará. El adjudicatario tiene derecho al pago del precio de aquellos suministros efectivamente entregados y formalmente recibidos por la Administración conforme a las condiciones establecidas en el pliego.

Este es un contrato realizado entre el Estado y un particular en virtud del cual éste se encarga por su cuenta y riesgo, mediante una remuneración pagada por la Administración, de proporcionar prestaciones mobiliarias. Es una compra de efectos necesarios para el desenvolvimiento y funcionamiento de la Administración que no procure el interés público directamente”.<sup>1</sup>

Vale resaltar, que la entrega de bienes muebles tiene que efectuarse en el tiempo, fecha y lugar fijado en el pliego de cargos. La Ley 56 de 1995 dispone en su artículo 88, que el Contrato de Suministro podrá incluir la modalidad de efectuar entregas parciales por parte del contratista, sujeto a la realización de pagos parciales por parte de la entidad contratante, una vez se

---

<sup>1</sup> DROMI, Roberto., Licitación Pública., 2ª. ed., Editorial Ciudad Argentina, Argentina 1999., p.556 y s.s.

hayan recibido conforme, por la entidad contratante, los suministros de que se trate.

Cabe destacar que independientemente que la Administración, (Estado) para estos efectos Ministerio de Economía y Finanzas, debe inspeccionar el mobiliario que la Contratista o Empresa está suministrando, dado que si bien esto no afecta el interés público, si son fondos del Estado y también se debe velar porque el bien mueble que se obtenga sea de calidad y esto obedece al cumplimiento de los fines de la Contratación Pública contenidos en el artículo 8 de la Ley 56 de 1995.

En la doctrina se ha dispuesto sobre el particular, que la Administración Pública puede incluso ordenar o realizar por sí misma el análisis, ensayo o pruebas de los materiales que se vayan a emplear, estableciendo así controles de calidad y dictar cuantas disposiciones estime oportuna para el cumplimiento estricto del convenio en razón de la materia.

## **Principios y fines de la Contratación Pública.**

### **1. Principios de la Contratación Pública**

El artículo 15 de la Ley 56 de 1995, advierte que 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 le 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 serán 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 principio de transparencia, según la doctrina consiste en que la actividad contractual debe realizarse de manera pública e imparcial, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso de la contratación, la escogencia objetiva de los contratistas y la moralidad administrativa, tanto por

parte de los funcionarios como de los ciudadanos interesados en la contratación.

Como podemos apreciar, el principio de transparencia debe tutelar la igualdad de oportunidades en el escogimiento de los contratistas de forma objetiva y de moralidad administrativa; por otra parte, el Ministerio de Economía y Finanzas podría considerar la posibilidad de que en sus pliegos de cargos, se establezca la condición de que las Empresas o Contratistas participantes en el acto de licitación cuenten con distribuidoras en el interior del país de manera que se le faciliten no sólo a los Municipios sino al resto de las entidades autónomas o semiautónomas la obtención de los bienes muebles para el funcionamiento de las diversas administraciones sin costo alguno en el lugar donde están ubicadas.

El principio de economía, busca fundamentalmente imprimir agilidad al proceso de contratación pública, para lo cual se suprimen trámites, requisitos y autorizaciones innecesarios que entran, encarecen y dilatan el proceso de contratación.<sup>(2)</sup>

En las normas de selección y pliegos de cargos o en los términos de referencia, para el escogimiento del contratista, se establecerán y cumplirán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios, a fin de asegurar la selección objetiva de la propuesta más ventajosa para el Estado. Con este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de selección, y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones.

En ese sentido, el Estado si bien tiene que escoger la propuesta más ventajosa en la compra global del mobiliario o combustible, debe considerar los costos que esta pueda generar a los Municipios o entidades del resto del país en su adquisición es decir, que la propuesta ventajosa favorezca a todas las entidades que conforman el Estado y sobre todo, que la propuesta cumpla con las normas de la calidad. (Artículo 17 de la Ley 56 de 1995).

Ahora bien, los precios consignados en el Listado Oficial de los Bienes Muebles fueron adquiridos mediante Licitación Pública N°. DC-07-99, el día 5 de enero del 2000, la cual fue adjudicada según Resuelto N°24 de 24 de abril del 2000. Esto es importante resaltarlo ya que en ese mismo acto se aclaró

---

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ R., Libardo., Derecho Administrativo., 9ª. ed., Editorial Temis S.A., Colombia, págs. 330., 1996

que las consultas relativas a la Licitación debían hacerse por carta o fax, a la Dirección de Contrataciones Públicas del Ministerio de Economía y Finanzas. En otras palabras, los Municipios pueden aún a través de estos canales advertir las situaciones que están afrontando y hacer las observaciones pertinentes para que se adopten las medidas oportunas.

Cabe indicar que la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección de contratista o al de la firma del contrato, según sea el caso. El acto de adjudicación y el contrato no se someterá a aprobaciones o revisiones administrativas posteriores ni a cualquier clase de exigencias o requisitos diferentes a los previstos en esta ley y demás disposiciones aplicables. (artículo 17 N° 7 y 8 de la Ley 56 de 1995).

El Principio de Responsabilidad, está íntimamente relacionado con el principio de transparencia, y también en la búsqueda de garantizar la moralidad, la rectitud y la diligencia en la actividad contractual de la Administración, y éste debe darse tanto en los funcionarios públicos que están realizando estos actos de licitación como los contratistas que participan.

El deber de selección objetiva y justa hace referencia a que los funcionarios responsables deben seleccionar al contratista de forma objetiva y justa tomando en consideración las necesidades de cada entidad autónoma, semiautónomas y municipales, etc. Es objetiva y justa por cuanto la selección en la cual se escoge la propuesta es la más favorable a la entidad y los fines que se busca, con base a lo estipulado en el pliego de cargo. (Artículo 21 de la Ley 56 de 1995)

## **2. Fines**

El artículo 7, de la Ley 56 de 1995, establece que el Ministerio de Hacienda y Tesoro, hoy Ministerio de Economía y Finanzas, será el ente rector normatizador y fiscalizador del sistema de contratación pública, sin perjuicio de las funciones de control fiscal que deba ejercer la Contraloría General de la República.

El Ministerio de Economía y Finanzas como ente rector le corresponde elaborar las especificaciones o condiciones generales que sirvan de base a todos los procedimientos de selección de contratista, en esa línea, la Dirección

de Contrataciones públicas al confeccionar el pliego de cargo, para la adquisición del mobiliario debe por ejemplo, contemplar el impuesto pagado hasta el lugar de entrega de la unidad solicitante, de forma tal que ni los Municipios ni las entidades autónomas y semiautónomas del interior de la República, tengan que pagar el flete al momento de solicitar por medio de la orden de compra al proveedor la adquisición de dicho equipamiento.

### 3. Licitación Pública

“La licitación pública no es más que un procedimiento tipificado por una serie de actos cuyo objetivo es la selección del contratista más idóneo; para lo cual cursa invitación la Administración, en forma pública y general, a los potenciales oferentes, para que éstos hagan llegar sus propuesta a las oficinas receptores estatales con la finalidad de que estudie, clasifique y adjudique la o las que mejor considere como mejor ofertado por el contrario declarase desierto el concurso.”<sup>3</sup>

El artículo 98 de la Ley 56 de 1995, faculta al Ministerio de Economía y Finanzas para que adquiera, globalmente, los bienes muebles que requieran las distintas dependencias del Estado, si se realizan ahorros en las mencionadas adquisiciones, sobre la base de inventarios de necesidades que haya efectuado dicho Ministerio entre todas las dependencias del sector público.

La Ley, es clara al puntualizar que el Ministerio de Economía y Finanzas es el facultado para celebrar este tipo de licitaciones, no obstante, este Despacho considera que el Ministerio de Economía y Finanzas debe buscar el mecanismo para facilitarle a los Municipios del interior, la forma de obtener, los bienes mobiliarios, sin que les genere costo alguno, para el buen funcionamiento de sus instituciones.

Por otra parte, el Ministerio de Economía y Fianzas siendo el ente normativo y fiscalizador del sistema de contratación pública, debe buscar la forma de incorporar en el pliego de cargos, el pago del impuesto (flete) al lugar de entrega de la unidad solicitante, de forma tal que ni los Municipios, ni el resto de las entidades tengan que pagar estos fletes por cada orden de compra solicitada.

---

<sup>3</sup> ROMERO PÉREZ, Jorge Enrique. La Licitación Pública en Costa Rica, editorial Ciudad Universitaria Rodrigo Facio., Costa Rica, p. 145, 1975.

En la selección de contratistas, deben considerarse aquellas empresas que cuenten con distribuidoras en el interior del país para que en esa medida se les facilite las entregas en un lugar determinado del interior ya sea en los Municipios de cabeceras entre otras opciones que les permitan adquirir dichos bienes muebles, sin perder de vista que el control lo sigue ejerciendo el Ministerio de Economía y Finanzas a través de sus extensiones ubicadas en cada provincia.

Este Despacho es del criterio que el Municipio de David, debe plantear la situación que le afecta al Ministerio de Economía y Finanzas, especialmente a la Dirección General de Contrataciones Públicas con fundamento en el artículo 20 de la Ley 56 de 1995, a fin de que en posteriores licitaciones públicas en donde se hacen compras globales por parte de dicho Ministerio respecto al suministro de mobiliario, se adopten medidas oportunas y menos costosas para los Municipios del interior del país en la adquisición de dichos bienes en consideración con los principios y fines de la Contratación Pública de conformidad con los artículos 7, 8, 15, 16, 17, y 18 de la Ley 56 de 1995.

Por último, debemos indicar que el Memorándum N°301-03-012-2000 de 15 de mayo de 2000, establece que los listados de precios unitarios para el suministro de mobiliario le son aplicables a los Municipios del Estado, es decir a todos; no obstante, el Ministerio de Economía y Finanzas debe entrar a considerar para los efectos de las entidades del Estados y los Municipios del interior de la República que el lugar de entrega deba realizarse en las Cabeceras de Provincias, con los correspondientes controles administrativos por parte de los funcionarios del MEF, que están en dichas Provincias.

Con la esperanza de haber aclarado su interrogante, me suscribo de Usted, atentamente,

Original }  
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
                  } Procuradora de la Administración  
Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/hf.