



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de diciembre de 2020
C-156-20

Licenciada

Alia A. Suleiman A.

Fiscal Adjunta de la Fiscalía Anticorrupción con Sede en la
Provincia de Veraguas.
- Ciudad.

Referencia: “...consulta sobre las normas de control gubernamental, contratación y adquisición de bienes y servicios, para la gestión de proyectos y obras de interés social y comunitario, que debían cumplir las juntas comunales de la República de Panamá en el período 2009 - 2014.”

Licenciada Suleiman:

En ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir como concejero jurídico de los servidores públicos, así como el deber de colaborar presente en los artículos 75 y 277 del Código Procesal Penal de la República, me dirijo a usted a fin de dar respuesta a su Oficio SPA No. 1698-20, fechado 27 de octubre de 2020, correspondiente a la Noticia Criminal No. 201900041345, recibida en este Despacho el 19 de noviembre de 2020, por la cual se solicita “...**consulta sobre las normas de control gubernamental, contratación y adquisición de bienes y servicios, para la gestión de proyectos y obras de interés social y comunitario, que debían cumplir las juntas comunales de la República de Panamá en el período 2009 - 2014**”, en el marco de un “*posible delito contra la Administración Pública en perjuicio de la Junta Comunal de La Villa, provincia de Los Santos*”.

Las preguntas puntuales que hace tal comunicación son las siguientes:

“1. *¿Cuáles eran las normas que regulaban los procedimientos contables en la República de Panamá, en el período 2009 – 2014, para la adquisición de bienes y servicios por parte de las entidades públicas y si éstas debían ser aplicadas en las operaciones realizadas por las juntas comunales?*”

2. *¿Cuáles eran las normas que regulaban las contrataciones públicas en la República de Panamá, en el período 2009 – 2014, para la adquisición de bienes y servicios por parte de las entidades públicas y si debían ser aplicadas en las operaciones realizadas por las juntas comunales?*”

3. *¿Cuáles eran las normas de control interno gubernamental en la República de Panamá, para la adquisición de bienes y servicios por parte de las entidades públicas en el periodo 2009-2014 y si debían ser aplicadas en las operaciones realizadas por las juntas comunales?*”

4. *¿Cuál era el procedimiento que debían cumplir los municipios y las juntas comunales en el período 2009 – 2014, para las contrataciones menores de bienes, obras y servicios, y cómo se regulaba la división de materia?*”

La respuesta general a las cuatro preguntas, sería que las normas de control interno, contable y en materia contractual expuestas, son una manifestación del Principio de Estricta Legalidad que imbuye a la Administración Pública y, por tanto son de obligatorio cumplimiento por parte de todos los servidores públicos al momento de su vigencia, incluyendo por supuesto, a aquellos adscritos a las Juntas Comunales.

Este Principio, está consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de la siguiente manera:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. **Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas**” (Los resaltados son por la Procuraduría).

Lo anterior, tiene desarrollo a nivel legal y reglamentario, siendo el primero su presencia en el artículo 34 de la Ley No. 38 De 31 de julio de 2000 Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta Disposiciones especiales, de esta forma:

“**Artículo 34.** *Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.*

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada” (Los resaltados son de la Procuraduría).

De forma reglamentaria, esta vez derivada de la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002, se establece la naturaleza jurídica del Código Uniforme de Ética del Servidor Público,¹

¹ Capítulo IX de la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002, “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones”, titulado Códigos de Ética, en el artículo 27, determina que: “Dentro de un plazo no mayor de seis meses, contado a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, toda agencia o dependencia del Estado, incluyendo las pertenecientes a los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, los municipios, los gobiernos locales y las juntas comunales, de no tenerlos, establecerán y ordenarán la publicación en la Gaceta Oficial de sus respectivos Códigos de Ética para el correcto ejercicio de la función pública, los cuales deberán incluir, entre otros, los siguientes aspectos: 1. Declaración de valores. 2. Conflicto de intereses. 3. Uso adecuado de los recursos asignados para el desempeño de la función pública. 4. Obligación de informar al superior sobre actos de corrupción. 5. Mecanismo para hacer efectivo el cumplimiento de las normas de conducta. Parágrafo. Los Códigos de Ética a los que se refiere esta Ley serán recopilados por la Defensoría del Pueblo, previa su aprobación por cada una de las instituciones correspondientes para el correcto ejercicio de la función pública, los cuales deberán incluir, entre otros, los siguientes aspectos: 1. Declaración de valores. 2. Conflicto de intereses. 3. Uso adecuado de los recursos

materializado a través del Decreto Ejecutivo N° 246, de 15 de diciembre de 2004, “Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central”. Éste, en su artículo 15 desarrolla un mandato de Legalidad, que es de obligatorio cumplimiento para todos los servidores públicos, así:

“Artículo 15: Legalidad. El servidor público debe sujetar su actuación a la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que regulan su actividad, y en caso de duda procurará el asesoramiento correspondiente. También debe observar en todo momento un comportamiento tal que, examinada su conducta, ésta no pueda ser objeto de reproche” (Los resaltados son de la Procuraduría).

Contestaremos sus interrogantes en el orden en que las mismas fueron redactadas, de la siguiente forma:

1. ¿Cuáles eran las normas que regulaban los procedimientos contables en la República de Panamá, en el período 2009 – 2014, para la adquisición de bienes y servicios por parte de las entidades públicas y si éstas debían ser aplicadas en las operaciones realizadas por las juntas comunales?

Los procedimientos contables de las Juntas Comunales son señalados por la Ley N° 105 de 8 de octubre de 1973, "Por la cual se desarrollan los artículos 224 y 225 de la Constitución de la República, y se organizan las Juntas Comunales y se señalan sus funciones", modificada por la Ley N° 53 del 12 de diciembre de 1984, determinando en su artículo 20 que: *“Las Juntas Comunales llevarán obligatoriamente registros de compatibilidad conforme a las normas y procedimientos que señale la Contraloría General de la República, la cual fiscalizará sus operaciones. Asimismo llevará un libro de actas”* (El subrayado es añadido por la Procuraduría).

Por su parte, el artículo 17 de la misma Ley, describe entre las funciones de las Juntas Comunales, las siguientes atribuciones de interés:

“Artículo 17 – Las Juntas Comunales tendrán las siguientes funciones:

6. Gestionar y contratar los créditos que sean necesarios con bancos, organismos gubernamentales, privados y municipales, a fin de realizar y ejecutar programas comunales.

El Órgano Ejecutivo o los Municipios podrían avalar dichas obligaciones, previo cumplimiento de las formalidades legales;

...

8. Obtener los servicios, asesorías, equipamiento y demás medios que necesiten para el desarrollo de sus actividades;”.

asignados para el desempeño de la función pública. 4. Obligación de informar al superior sobre actos de corrupción. 5. Mecanismo para hacer efectivo el cumplimiento de las normas de conducta. Parágrafo. Los Códigos de Ética a los que se refiere esta Ley serán recopilados por la Defensoría del Pueblo, previa su aprobación por cada una de las instituciones correspondientes para el correcto ejercicio de la función pública, los cuales deberán incluir, entre otros, los siguientes aspectos: 1. Declaración de valores. 2. Conflicto de intereses. 3. Uso adecuado de los recursos asignados para el desempeño de la función pública. 4. Obligación de informar al superior sobre actos de corrupción. 5. Mecanismo para hacer efectivo el cumplimiento de las normas de conducta. Parágrafo. Los Códigos de Ética a los que se refiere esta Ley serán recopilados por la Defensoría del Pueblo, previa su aprobación por cada una de las instituciones correspondientes”.

Otro deber pertinente, se encuentra en el artículo 24 de la misma norma jurídica, de la siguiente manera:

“Artículo 24 – Los fondos de las Juntas Comunales deberán depositarse en Bancos Oficiales, excepto cuando el beneficio del crédito haya obtenido en otros Bancos. Podrán girar contra tales fondos, el Presidente de la Junta quien es representante legal y el Tesorero de la misma”.

Por su parte, y profundizando en la línea descrita por la norma especial relativa al funcionamiento de las Juntas Comunales, la Ley N° 32 de 8 de noviembre de 1984, “*Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*”, en su Título I, denominado “Objetivos y Campo de Aplicación”, donde encontramos, su artículo 1, este describe a la Contraloría General de la República y su ámbito de actuación, así:

“La Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente de carácter técnico, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estos.

La Contraloría llevará, además, la contabilidad pública nacional; prescribirá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas y dirigirá y formará la estadística nacional” (Los resaltados son añadidos por esta Procuraduría).

El segundo artículo de la ley que analizamos, profundiza en aquel ámbito de acción, de la siguiente forma:

“2. La acción de la Contraloría General se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, de los Municipios, Juntas Comunales, empresas estatales, entidades autónomas y semi-autónomas, en el país o en el extranjero. También se ejerce esta acción sobre aquellas personas u organismos en los que tenga participación económica el Estado o las entidades públicas y sobre las personas que reciban subsidio o ayuda económica de dichas entidades y sobre aquellas que realicen colectas públicas, para fines públicos, pero tal acción será proporcional al grado de participación de dichos entes públicos.

Se excluye de la acción de la Contraloría las organizaciones sindicales, las sociedades cooperativas y demás entidades cuya fiscalización, vigilancia y control sean de competencia, de acuerdo con disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales” (Los resaltados son de la Procuraduría).

Lo anterior concuerda con la propia norma organizativa de las Juntas Comunales en cuanto a sus funciones contables, es decir, el artículo 20 de la Ley N° 105 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley N° 53 del 12 de diciembre de 1984.

La precitada Ley N° 32 de 8 de noviembre de 1984, “*Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*”, señala en su artículo 11, cuáles

son los instrumentos técnico – jurídicos que establecen los procedimientos de contabilidad pública a seguirse por parte de las Juntas Comunales, de la siguiente manera:

“Artículo 11. Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General ejercerá las siguientes atribuciones:

...

9. Establecerá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas nacionales, municipales, autónomas o semi-autónomas, de las empresas estatales y Juntas Comunales. Estos métodos y sistemas se elaborarán procurando que los registros contables sirvan para generar la información financiera y presupuestaria necesaria para el análisis de la situación respectiva, a fin de realizar una adecuada evaluación de la administración de los patrimonios públicos y constituyan un auxiliar eficaz para la labor de fiscalización y control que realiza la Contraloría.

Una vez establecidos los métodos y sistemas de contabilidad por la Contraloría General, ésta señalará mediante resolución una fecha para su aplicación por la dependencia estatal respectiva, a partir de la cual tales métodos y sistemas serán de obligatorio cumplimiento para los funcionarios encargados de aplicarlos.

La violación de la norma contenida en el inciso anterior se sancionará en la forma prevista en el ordinal 7 de este artículo”.

La misma ley, esta vez en su Capítulo I, denominado “*Métodos y Sistemas de Contabilidad*”, a partir de su artículo 12, resalta nuevamente las atribuciones de la Contraloría general de la República en cuanto a la Contabilidad pública: “Es atribución privativa de la Contraloría instituir los métodos y Sistemas de contabilidad para las dependencias públicas que señala la Constitución y de coordinar y velar por su adecuada aplicación”. La fiscalización de lo anterior, con alcances bastante amplios, se encuentra en el artículo 31 de la misma norma².

Finalmente, los artículos 13 y 14, respectivamente, concretan los ya mencionados mecanismos, cada uno:

“Artículo 13. Los métodos y sistemas de contabilidad a que se refiere el artículo anterior deberán instituirse mediante reglamento e incluirá, entre otros elementos, el plan de cuentas, la forma de su aplicación, los formularios respectivos, los flujos gráficos y los diagramas explicativos de los procesos de cada actividad.

Artículo 14. En el Reglamento mediante el cual se instituya el sistema de contabilidad para una dependencia pública se señalará la fecha en que debe entrar a regir. Es obligación del Jefe de Contabilidad de dicha dependencia pública velar por la aplicación del sistema y, en caso de incumplimiento, podrán aplicársele las sanciones señaladas en los Artículos 22 y 23 de la presente ley” (Los resaltados son de la Procuraduría).

² El artículo 31 de la Ley N° 32 de 8 de noviembre de 1984, “Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”, señala lo siguiente: “La Contraloría General podrá examinar y revisar los libros y registros de contabilidad, así como las cuentas y documentos relativos a las mismas, de toda organización, sociedad, entidad o dependencia que directa o indirectamente reciba auxilio o subvención pecuniaria de, una entidad pública. Cuando del resultado de su intervención compruebe la comisión de irregularidades que afectan patrimonios públicos, adoptará las medidas precautorias tendientes a proteger los intereses públicos”.

Lo anterior, se expone sin perjuicio de las atribuciones propias del Ministerio de Economía y Finanzas en materia de la contabilidad del sector público³.

Como resultado de lo expuesto, la Contraloría general de la República ha emitido guías que establecen las prácticas aceptadas en materia de contabilidad, como el "Manual de contabilidad gubernamental para las juntas comunales", que si bien no ha sido formalizado a través de un instrumento jurídico, si es una manifestación del control ejercido por aquella entidad.

En sentido amplio, los manuales de contabilidad gubernamental que regían en el período de 2009-2014, eran los generales que regían para el gobierno general, incluidas las juntas comunales; a saber:

- 1) Las "*Normas de contabilidad gubernamental*", aprobadas mediante el Decreto 234 de 22 de diciembre de 1997,
- 2) El "*Manual general de contabilidad gubernamental*", aprobado mediante el Decreto 420-2005-DMYSC de 26 de diciembre de 2005, y
- 3) El "*Manual general de contabilidad gubernamental basado en las Normas internacionales de contabilidad del sector público (NICSP)*", aprobado mediante el Decreto 288-2014-DMYSC de 30 de septiembre de 2014. Aunque este último entró a regir el 9 de diciembre de 2014, su implementación sería progresiva.

Según lo investigado, los manuales no oficializados y no publicados en la Gaceta Oficial, que se confeccionan para las juntas comunales, son adecuaciones del "*Manual general de contabilidad gubernamental*", aplicable a todas las entidades del sector público, que se ajustan a las necesidades de las juntas comunales.

2. ¿Cuáles eran las normas que regulaban las contrataciones públicas en la República de Panamá, en el período 2009 – 2014, para la adquisición de bienes y servicios por parte de las entidades públicas y si debían ser aplicadas en las operaciones realizadas por las juntas comunales?

La determinación exacta de cuáles eran las normas relativas a la contratación pública en un período determinado es una tarea de dimensiones importantes, dados los continuos cambios que ha tenido esta norma y la trascendencia de sus efectos, como ha sido manifestado en el seno de la propia Asamblea Nacional, en el tenor siguiente:

³ La Ley N°, de 21 de diciembre de 1998, "*Por la cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas y se dictan otras disposiciones*", señala en su artículo 2: "*El Ministerio de Economía y Finanzas tendrá las siguientes funciones: ... C. En materia de finanzas públicas:*

...

6. Llevar la contabilidad gubernamental integrada y preparar los estados financieros consolidados del sector público, los cuales, una vez auditados por la Contraloría General de la República, constituirán la fuente oficial sobre la situación financiera del sector público;" (Los resaltados son añadidos por la Procuraduría).

“Desde su creación en el 2006, la Ley 22 ha sido objeto de múltiples reformas, a saber: Ley 35 de 2006, Ley 2 de 2007, Leyes 21 y 41 de 2008, Leyes 69 y 80 de 2009, Leyes 12, 30 y 66 de 2010, Ley 48 de 2011. Leyes 15,62 y 82 de 2012 Y la Ley 61 de 2017. En estas reformas se crearon nuevos procedimientos como las licitaciones abreviadas, las licitaciones por mejor valor con evaluación separada y la compra menor apremiante, se modificaron los términos de convocatoria y otros plazos en los procedimientos, se crea la capacitación obligatoria de los servidores públicos de las dependencias de compras y se establece una causal de incapacidad de contratar con el Estado panameño en casos de corrupción, bajo sentencia en firme en tribunales panameños”⁴.

De este modo, y proporciones guardadas, la norma vigente para el periodo que menciona, ha sido la De la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, con las reformas aprobadas por la Ley 35 de 2006, Ley 2 de 2007, Ley 21 de 2008, Ley 41 de 2008, Ley 69 de 2009, Ley 80 de 2009, Ley 12 de 2010, Ley 30 de 2010, Ley 66 de 2010 y Ley 48 de 2011.

El texto original de la Ley N° 22 De 27 de junio de 2006, *“Que regula la Contratación Pública y dicta otra disposición”*, señaló expresamente, hasta su reforma por parte de la Ley N° 48 de 2011, su carácter supletorio para con las juntas Comunales, así:

“Parágrafo. A las contrataciones que realicen los municipios, las juntas comunales y locales y la Caja de Seguro Social, se les aplicará esta Ley en forma supletoria; no obstante, estas instituciones deberán someterse a las disposiciones contenidas en el artículo 124 de esta Ley”.

Aquel artículo 124, dice a su vez, lo siguiente:

“Artículo 124. Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra". Se crea un Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas, por medio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), que se denominará "PanamaCompra", como una herramienta de apoyo a los procesos de contrataciones públicas, y deberá estar disponible, de forma gratuita, a toda la sociedad civil en la forma que establezcan esta Ley y sus reglamentos.

El Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" será de uso obligatorio para todas las instituciones públicas incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley y a las que se les aplique esta Ley en forma supletoria. Las entidades públicas deberán publicar en el Sistema "PanamaCompra" toda la información que se genere en las contrataciones menores, en los procedimientos de selección de contratista, en las contrataciones directas y en la etapa contractual, conforme se disponga en el reglamento”.

Este principio general se mantiene en el tiempo, durante las sucesivas modificaciones a la Ley, pero alterándose en la versión actual, el Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 53 de 2020, período que incluye el comprendido entre los años 2009 y 2014, en el tenor de su consulta.

⁴ Asamblea Nacional Secretaría General Apartado 0815-01603 Panamá 4, Panamá Trámite Legislativo 2019-2020 Proyecto de Ley: 010, 31 de julio de 2019. que modifica el Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones.

De lo expuesto, se desprende que el marco legal a ser ejecutado por parte de las Juntas Comunales, en este período, es aquel que rige de manera especial para las mismas, con la salvedad de que debe cumplirse con las medidas de transparencia que se desprenden de la publicación en el portal “Panamá Compra” y que la misma Ley de Contratación Pública debe aplicarse de forma supletoria a lo dispuesto en la precitada norma especial.

De esta forma, la norma reglamentaria vigente al momento de inicio del período señalado en su consulta, el Decreto Ejecutivo N° 366, de 28 de diciembre de 2006, “*Por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, Que regula la Contratación Pública y dicta otra disposición (Con las modificaciones introducidas por los Decretos Ejecutivos 90 y 188 de 2009)*”, señala claramente dentro de su ámbito de aplicación, a su vez establecido en su primer artículo, lo siguiente:

“Artículo 1: (Ámbito de aplicación)

Las disposiciones del presente Reglamento serán de aplicación a todos los procedimientos de selección de contratista y de contratación pública en los que sean parte las instituciones del Estado, las entidades autónomas y semiautónomas, los intermediarios financieros y las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del cincuenta y uno por ciento (51%) o más de sus acciones o patrimonio y en general las que se efectúen con fondos públicos para:

- a. La adquisición o arrendamiento de bienes por parte del Estado.*
- b. La ejecución de obras públicas.*
- c. La disposición de bienes del Estado, incluyendo su arrendamiento.*
- d. La prestación de servicios.*
- e. La operación o administración de bienes.*
- f. Las concesiones o cualquier otro contrato no regulado por ley especial.*

Parágrafo: A las contrataciones que realicen los municipios, las juntas comunales y locales y la Caja de Seguro Social, se les aplicará este reglamento en forma supletoria; no obstante, estas instituciones deberán someterse a las disposiciones contenidas en el artículo 124 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006. (Art. 1 L 22-2006, véase también Art. 306 y s.s. de este reglamento)” (Los resaltados son de la Procuraduría).

Volviendo al concepto de la transparencia propia de la Contratación Pública, el artículo 3 del reglamento bajo análisis, se expresa en detalle sobre la obligación que tienen las instituciones públicas en general, y las Juntas Comunales, en particular de publicar los actos de contratación, según lo señala el artículo 124 de la Ley de Contratación Pública, como lo decía en las normas vigentes a la fecha de su consulta, de la siguiente forma:

“Artículo 3: (Principio de transparencia) Este principio establece que deben seguirse los procedimientos que señala la ley y hacer públicas las actuaciones y decisiones de la entidad contratante cuando adelanta un proceso contractual, lo cual garantiza la selección del mejor de los proponentes u oferentes y asegura que todos los que puedan, participen y conozcan las reglas, y a la vez exige ofrecer condiciones de igualdad para los participantes, lo que facilitará la selección objetiva del contratista. Se entiende por selección objetiva, la escogencia de la propuesta fundamentada en razones técnicas, económicas y de conveniencia para la

entidad, basándose en los requisitos contenidos en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas.

En cumplimiento de este principio, se observarán las siguientes reglas:

- a. Las contrataciones que celebre el gobierno central, las entidades autónomas o semiautónomas, los municipios, las juntas comunales y locales, los intermediarios financieros, las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del cincuenta y uno por ciento (51%) o más de sus acciones o patrimonios y, en general, las que se efectúen con fondos públicos, se harán, salvo las excepciones que determine la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante los procedimientos de selección de contratista.*
- b. En los procesos de selección de contratista, los proponentes tendrán oportunidad de conocer los informes, los conceptos y las decisiones que se rindan o adopten, al acceder, a través de Internet, al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", o a través de los tableros de información que debe tener cada institución gubernamental, para lo cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones o controvertirlas.*
- c. Las actuaciones de las autoridades serán públicas y los procesos de selección de contratista estarán abiertos a cualquier persona interesada. Para lo anterior se utilizarán los medios que, para tal efecto, indica la Ley 22 de 27 de junio de 2006 y este Reglamento.*
- d. Las autoridades expedirán, a costa de los participantes en el acto público o cualquier persona interesada, copia de los documentos que reposan en los expedientes de los respectivos procedimientos de selección de contratista, respetando la reserva de que gocen legalmente las patentes y los privilegios.*
- e. Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ellas, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto.*
- f. Las autoridades no actuarán con desviación de poder o abuso de autoridad y ejercerán su competencia exclusivamente para los fines previstos en la Ley; además les será prohibido eludir procedimientos de selección de contratista y demás requisitos exigidos en la Ley 22 de 27 de junio de 2006".*

3. ¿Cuáles eran las normas de control interno gubernamental en la República de Panamá, para la adquisición de bienes y servicios por parte de las entidades públicas en el periodo 2009-2014 y si debían ser aplicadas en las operaciones realizadas por las juntas comunales?

A pesar de la denominación de "Control Interno", ésta figura también es regentada por la Contraloría General de la República, como señala el artículo 35 y subsiguientes de la Ley N° 32 del 8 de noviembre de 1984, así:

"Del Registro y Control de los Bienes Patrimoniales

Artículo 35. La Contraloría establecerá y mantendrá un control efectivo sobre los fondos, las especies venales y todos los demás bienes, muebles o inmuebles, que integran los patrimonios de las entidades estatales o que han sido confiados a éstas bajo custodia, cuidado o control de servidores públicos.

Los departamentos u oficinas encargados de llevar la contabilidad en los distintos Ministerios, entidades autónomas, semi-autónomas, municipales, Juntas Comunales, empresas estatales, empresas mixtas y en general todas las empresas en cuyos capitales tenga participación una entidad estatal, mantendrán inventarios y registros adecuados y oportunos sobre todos los bienes que ingresen o salgan del patrimonio de dichas dependencias estatales”.

Lo anterior es desarrollado por la Circular Núm. 113-00-DC/Del de 15 de noviembre de 2000, suscrita por el Contralor General de la República, referente al tema de los bienes nacionales, se dispone lo siguiente:

“El Artículo 276 –hoy 280- de la Constitución Nacional en su numeral 2 consigna como una de las funciones de la Contraloría General

*“Fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección y según lo establecido en la Ley”
Por su parte, el Estatuto Fiscal de la República dispone lo siguiente sobre materia de bienes del Estado Artículos 8 y 13.*

(...)Conforme a las normas legales compete a la Contraloría General de la República llevar el control, regulación, y fiscalización de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Estado. Consecuentemente con esta normativa, se les notifica que cualquier adquisición, gravamen, arrendamiento o concesión administrativa que involucre bienes del Estado, de cualquier naturaleza debe ser registrada oportunamente en la entidad del Estado que corresponda y notificada al Ministerio de Economía y Finanzas y a esta Contraloría General.

A los efectos anotados, al momento en que una entidad oficial adquiera un bien, de cualquier naturaleza, con dineros públicos, deberá inventararlo de inmediato y registrarlo a su nombre, sin perjuicio que el bien sea administrado por la Organización No Gubernamental (ONG) beneficiada. La medida anterior permitirá que el Estado Panameño lleve un inventario y control exacto de sus bienes muebles o inmuebles y una verificación periódica de auditoría sobre el mantenimiento de los mismos, el destino que se les da, su ubicación y el estado físico, a fin de evitar pérdidas culposas o dolosas y poder exigir las responsabilidades legales a los custodios de esos bienes.

” Artículo 36. La Contraloría General dictará reglamentos que contengan pautas que sirvan de base a la actuación de las personas que manejen fondos o bienes públicos, sujetándose a lo que establezcan las normas legales pertinentes.

Artículo 37. Es atribución de la Contraloría General examinar y cerciorarse de la existencia de fondos y otros bienes públicos y examinar los libros y registros de contabilidad relativos a los mismos.

Artículo 38. La Contraloría General mantendrá un control efectivo sobre todos los ingresos del Estado y demás entidades públicas, para lo cual tendrá acceso a los registros y documentos respectivos”.

Las Normas de Control Interno Gubernamental son igualmente emitidas por la Contraloría General de la República y éstas se establecen como los instrumentos técnicos de obediencia obligada que deben seguir las instituciones públicas, incluidas las Juntas Comunales, al momento de su vigencia.

4. *¿Cuál era el procedimiento que debían cumplir los municipios y las juntas comunales en el período 2009 – 2014, para las contrataciones menores de bienes, obras y servicios, y cómo se regulaba la división de materia?*

Los Municipios y Juntas Comunales, para el período que usted señala, debían cumplir el procedimiento de manera supletoria para las contrataciones menores, el que estaba contemplado desde los artículos 1 y 12 de la ley N° 48 de 10 de mayo de 2011, que modifica la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, y regulado en ese entonces, en los artículos 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 80 del Decreto Ejecutivo N° 366 de 28 de diciembre de 2006 y la División de Materia, estuvo regulada en los artículos 12, 13, 14 y 15 del mencionado Decreto.

Dentro del período consultado, en los años comprendidos entre el 2009 y 2014, a través del Decreto Ejecutivo N° 54 de 26 de abril de 2011, se regula el procedimiento aplicable para las contrataciones menores, no obstante a través de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, se estableció por medio del artículo 12, la modificación del artículo 39 de la Ley N° 22 de 2006, en el cual se definía el procedimiento de las contrataciones menores.

En este sentido, el artículo 39 que fue modificado por la Ley N° 48 de 10 de mayo de 2011, define con claridad el procedimiento para las contrataciones menores, y de ellas se entiende que permitirá de manera expedita, la adquisición de bienes, obras y servicios por el orden de tres mil balboas (B/. 3,000.00) y que no excedan los treinta mil balboas (B/. 30,000.00), cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone la Ley N° 22.

El Decreto Ejecutivo N° 366 de 28 de diciembre de 2006 desarrolla el procedimiento para llevarse a cabo las contrataciones menores, específicamente en sus artículos del 71 al 80, situación que se mantiene en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 54 de 26 de abril de 2011.

El mismo Decreto Ejecutivo N° 366 de 2006, define el procedimiento a seguir sobre división de materia, el cual está contemplado en el artículo 23 de la Ley N° 22 de 2006. No obstante, los artículos 12, 13, 14 y 15 del Decreto Ejecutivo N° 366, regulan la división de materia y disponen para ello, lo siguiente:

“Artículo 12: (División de materia) No se podrá dividir la materia de contratación en partes o grupos, con el fin de que la cuantía no llegue a la precisa para la celebración del acto público que corresponda.

En caso de existir división de materia, la adjudicación será nula de pleno derecho. La nulidad absoluta de la adjudicación no será aplicable si contratista no participó de la división de materia. En ambos casos, al servidor público infractor se le impondrán las sanciones legales correspondientes (Art. 22 L 22-2006)

Artículo 13: (Presunción de división de materia) Se presume que existe división de materia cuando una entidad suscribe contratos por un mismo producto o servicio en un término de tres (3) meses en el mismo período fiscal, cuando sumadas las cuantías de estas propuestas o contratos, éstas superan la suma de TREINTA MIL BALBOAS (B/30,000.00) en dicho período.

También se considerará que existe división de materia, cuando la entidad para evadir la competencia, realice contrataciones directas por un mismo producto o servicio en el mismo período fiscal, cuando sumadas las cuantías de estas contrataciones, estas deben ser autorizadas por el Consejo Económico Nacional, si la cuantía de la contratación supera los TRESCIENTOS MIL BALBOAS (B/.300,000,00) o por el Consejo de Gabinete si la cuantía supera los TRES MILLONES DE BALBOAS (B/.3,000,000.00). (Arts. 22 y 57 L 22-2006)

Artículo 14: (Facultades de la Dirección General de Contrataciones Públicas en casos de división de materia) La Dirección General de Contrataciones Públicas en su condición de fiscalizador de los procesos de selección de contratista, ya sea de oficio o a petición de parte interesada, determinará si existe una violación al principio de división de materia y ejecutará las medidas que correspondan, tales como:


- a) Ordenar la suspensión del trámite realizado.*
- b) Solicitar las explicaciones a la entidad.*
- c) Ordenar la realización del procedimiento de selección de contratista que corresponda.*
- d) Verificar lo actuado por la entidad.*

La decisión de la Dirección General de Contrataciones Públicas será comunicada a la entidad contratante. (Art. 22 L22-2006)

Artículo 15: (No aplicación del criterio de división de materia) En el caso de órdenes de compra o contratos producto de convenio marco, no se aplicará el criterio de división de materia. (Art. 22 L 22-2006)”.

Reiteramos entonces, que las normas de control interno, contable y en materia contractual expuestas, son una manifestación del Principio de Estricta Legalidad que imbuje a la Administración Pública y, por tanto son de obligatorio cumplimiento por parte de todos los servidores públicos al momento de su vigencia.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración
RGM/hjmm



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**