



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 16 de agosto de 2017.  
C-SAM-16 -17

Señora  
Raisa Banfield  
Vice Alcaldesa del Distrito de Panamá  
E. S. D.

Señora Vice Alcaldesa:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota N° 1924/DS/2017 de 3 de agosto de 2017, mediante la cual formula a esta Procuraduría, algunas interrogantes relacionadas con el procedimiento que debe seguir el Municipio de Panamá en los procesos de contratación, con fondos municipales, de prestaciones y servicios remunerados para asesoría y conocimiento con el Banco Interamericano de Desarrollo; y en forma concreta nos consulta de lo siguiente:

1. ¿Son aplicables las normas de contratación pública a la contratación, con fondos municipales, de prestaciones y servicios remunerados para asesoría y conocimiento con el Banco Interamericano de Desarrollo?
2. ¿Requiere de control previo, entendemos por la Contraloría General de la República, este tipo de contratación?

En relación a su primera interrogante debemos señalar que si son de obligatoria aplicación las normas de contratación pública a la contratación que realice el Municipio de Panamá con el Banco Interamericano de Desarrollo, habida cuenta que se trata de fondos municipales. A esta conclusión hemos llegado con fundamento en los siguientes argumentos:

Primeramente, debemos advertir que el artículo 234 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 3 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 “Sobre el Régimen Municipal”, establece que “Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa”; por lo anterior, es preciso determinar lo que establece la ley en lo que a las contrataciones públicas atañe a los municipios.

En ese orden de ideas, debemos remitirnos a lo establecido en la Ley 22 de 2006, sobre Contrataciones Públicas, la cual establece en el primer párrafo del artículo 1, tal cual fue modificado por el artículo 12 de la Ley 15 de 26 de abril de 2012, lo siguiente:

“Artículo 1. Ámbito de Aplicación. Esta Ley establece las reglas y principios básicos de **obligatoria observancia** que regirán los contratos públicos que realice el Gobierno Central, las entidades autónomas y semiautónomas, **los municipios**, la Caja de Seguro Social, 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 las 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.**

A las contrataciones...”

Cabe señalar, sobre su consulta que dependiendo el tipo de contrato que se acuerde con el Banco Interamericano de Desarrollo, deberá atenderse lo que sobre la materia de forma general establecen los artículos 5 y 7 de la referida Ley de Contrataciones Públicas. Estos artículos son del tenor siguiente:

Artículo 5. Contrato con agentes de manejo. Las sociedades, las asociaciones, las organizaciones no gubernamentales, las fundaciones o demás entes que reciban fondos y bienes públicos o que reciban donaciones del Estado o de Estados extranjeros u organismos internacionales con fines públicos quedan sujetos a las disposiciones de esta Ley y a las **normas en materia de control y fiscalización de bienes y fondos públicos y demás normas públicas, siempre que se trate de tales fondos y bienes públicos.**

Artículo 7: Contratos celebrados en virtud de acuerdos o convenios de cooperación internacional. En los contratos que celebre el Estado con personas naturales o jurídicas extranjeras, para la ejecución de obras y la adquisición de bienes, servicios o asesorías, servicios técnicos o de consultoría, **podrán incorporarse las normas y los procedimientos previstos en los acuerdos o convenios de cooperación internacional**, en cuyo caso se aplicará esta Ley en forma supletoria. Los pliegos de cargos y demás documentos de las licitaciones para la ejecución de obras y la adquisición de bienes o servicios adquiridos con fondos provenientes de acuerdos o convenios de cooperación internacional se elaborarán tomando en cuenta lo dispuesto en este precepto.

En relación a la aplicación de nuestra legislación en materia contractual, debemos citar igualmente lo indicado en el artículo 69 de la Ley 22 de 2006.

Artículo 69. Principio general. Los contratos celebrados en la República de Panamá se sujetarán a las leyes panameñas.

En cuanto a su segunda interrogante, es decir, si la contratación con el Banco Interamericano de Desarrollo para prestaciones y servicios remunerados para asesoría y conocimiento, debe aplicársele el control previo por la Contraloría General de la República, ante el hecho de tratarse de fondos municipales, debemos indicarle que es competencia privativa de la Contraloría General de la República determinar si aplica o no dicho control previo.

Sobre este particular debemos señalar que nuestra Constitución Política en el numeral 2 del artículo 280, en concordancia con el numeral 2 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, indica lo siguiente:

“Artículo 280. Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la Ley, las siguientes:

- 1 ...
- 2 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.  
**La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que sólo ejercerá este último.**
3. ...”

Es de fundamental trascendencia señalar que el referido numeral 2 del artículo 11 de la Ley 32 de 1984, establece que es el Contralor General a través de resolución escrita quien determinará cuando sólo se aplicará el control posterior.

Debemos indicar, en atención al contrato que suscriba el Municipio de Panamá, de prestaciones y servicios remunerados para asesoría y conocimiento, con el Banco Interamericano de Desarrollo, que el mismo requiere para su validez el refrendo de la Contraloría General de la República, tal cual lo establece el artículo 74 de la Ley 22 de 2006, en concordancia con el artículo 48 de la Ley 32 de 1984, los cuales citamos a continuación:

**Artículo 74. Facultad de contratación.** La celebración de los contratos corresponde al ministro o representante legal de la entidad contratante correspondiente o a quien se delegue esta facultad, por parte del Estado, de acuerdo con las condiciones y los requisitos exigidos en el pliego de cargos y las disposiciones legales pertinentes. **Los contratos se entenderán perfeccionados cuando sean refrendados por la Contraloría General de la República,** y surtirán sus efectos a partir de la fecha de notificación o entrega de la orden de proceder al contratista. Se exceptúan los convenios marco, los cuales se perfeccionarán una vez sean suscritos por la Dirección General de Contrataciones Públicas.

**Todos los contratos, independientemente de su cuantía, se deberán publicar en el sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “Panamá Compra”.**

**Artículo 48:** La Contraloría refrendará todos los contratos que celebren las entidades públicas y que impliquen erogación de fondos o afectación de sus patrimonios. Esta función puede no ser ejercida en aquellos casos en que la Contraloría, por razones justificadas, la considere innecesaria, lo cual debe declarar en resolución motivada del Contralor o Sub-Contralor General de la República.”

Finalmente, sobre su segunda interrogante deberá el Municipio de Panamá tener presente lo estipulado en el artículo 125-A de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, “Que descentraliza la Administración Pública”, el cual fue adicionado por el artículo 51 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 125-A. Se aplicará el control previo de la Contraloría General de la República a la **ejecución presupuestaria de los municipios** y juntas comunales, que establece el artículo 280 de la Constitución Política de la República”.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

RGM/au



*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*